



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Disegni di legge
S. 1131, S. 1943, S. 1981, S. 970, S. 985 e S. 1302
in materia di rigenerazione urbana

Senato della Repubblica
13[^] Commissione Territorio, Ambiente, Beni ambientali

3 novembre 2020

1. CONSIDERAZIONI SULL'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEDICATA ALLA RIGENERAZIONE URBANA

1.1. **Confindustria Assoimmobiliare** rappresenta gli investitori istituzionali del *real estate*, sia quelli nazionali sia quelli internazionali che operano in Italia: dalle società di gestione del risparmio (SGR) immobiliari che al 31 dicembre 2019 detenevano un risparmio immobiliare di oltre 72 miliardi di euro, ai fondi immobiliari e società quotate del segmento immobiliare della Borsa di Milano, a tutti i grandi *developer*, alle primarie banche italiane e internazionali, alle compagnie assicurative, a tutti i grandi operatori economici del settore pubblico con patrimoni e interessi nell'immobiliare. Si tratta di soggetti economici pronti a investire ingenti capitali in progetti di rigenerazione urbana, riqualificazione energetica degli immobili, in Investimenti Sostenibili, in progetti *green*, in interventi di *housing sociale*.

L'**industria immobiliare**, che pesa per circa il 20% del PIL italiano, ha storicamente dato un **contributo fondamentale alla crescita economica italiana**. Anche oggi, favorire lo sviluppo di interventi di rigenerazione urbana su vasta scala significa stimolare le filiere delle costruzioni, dei materiali, della manifattura, dell'impiantistica e del legno-arredo, alimentando così la domanda interna, garantendo liquidità all'economia reale delle piccole e medie imprese, creando occupazione e spingendo l'innovazione nel *Made in Italy*.

1.2. Confindustria-Assoimmobiliare è fortemente convinta che il futuro del tessuto urbano italiano dipenderà sempre più dalla capacità di ripensare e ridisegnare l'uso degli spazi, perché **la nuova urbanità** non può e non deve muovere dal consumo di nuovo suolo ma deve originare dal rinnovamento del tessuto esistente. Il processo di rigenerazione urbana è reso ancora più urgente dall'emergenza sanitaria innescata dal diffondersi del virus Covid-19, che ha impattato sul modo in cui le persone vivono le città, i luoghi del lavoro, le proprie abitazioni, gli spazi pubblici per il tempo libero, i servizi di utilità collettiva. Le città devono oggi affrontare nuove sfide, migliorando la qualità della vita e offrendo alle persone facile accesso a un'ampia gamma di servizi essenziali, dai trasporti agli spazi verdi, dalle infrastrutture sanitarie a quelle culturali e digitali. La rigenerazione urbana rappresenta quindi una straordinaria occasione per ripensare le città e rimettere al centro il benessere delle persone, ed allo stesso tempo anche una grande opportunità di rilancio economico, sociale e culturale per l'intero Paese.

I progetti di rigenerazione urbana già realizzati nelle nostre città - si pensi al modello offerto, ad esempio, da Milano - dimostrano che l'approccio ormai consolidato degli operatori del settore immobiliare è orientato allo sviluppo di iniziative sostenibili che restituiscono valore alla città nel tempo, pervadendo e includendo l'intero spazio urbano, non solo la porzione oggetto dell'intervento, e contribuendo alla costruzione di ambiti urbani allo stesso tempo più sicuri e inclusivi.

Attraverso il recupero di quei tessuti urbani in cui il deperimento degli spazi pubblici e dei servizi ha prodotto forme di tensione e di esclusione sociale, i progetti di rigenerazione urbana possono indubbiamente costituire un fattore decisivo nella riduzione delle disuguaglianze, nella promozione della coesione e nella riappropriazione del senso di appartenenza al territorio da parte degli abitanti.

È necessario agire ora per risolvere la situazione di grave degrado di molti quartieri italiani (in particolare quelli di Edilizia Residenziale Pubblica) dove la prolungata carenza di interventi di manutenzione ha compromesso irrimediabilmente le *performance* degli edifici e dove esiste, al contempo, una fortissima domanda di servizi alla persona e di abitazioni, soprattutto in locazione, da parte di famiglie a basso reddito, giovani coppie, studenti e lavoratori fuori sede, anziani.

- 1.3. Per tutti questi motivi riteniamo che **la rigenerazione urbana sia una priorità** per il rilancio e per lo sviluppo della resilienza economica e sociale; una priorità che nell'attuale fase storica del Paese deve essere messa al centro delle azioni delle Amministrazioni e di tutte gli operatori economici che compongono la filiera del *real estate*.

Le attività di rigenerazione urbana non devono dunque rappresentare degli interventi *una tantum* su edifici degradati e dismessi, ma essere espressione di una **nuova metodologia e visione**, così da incidere organicamente su tutto il patrimonio edilizio esistente, rinnovandolo, attualizzandolo, rendendolo più rispondente alle esigenze del momento: versatilità, qualità architettonica, contestualizzazione, digitalizzazione, sicurezza sanitaria, sicurezza antisismica ed efficienza energetica.

In quest'ottica, **il partenariato fra Amministrazioni pubbliche e settore privato è essenziale, per agire ma anche per adeguare a questa prospettiva la complessiva regolazione di settore** e per ricondurla ad un impianto unitario e chiaro che includa tutte le discipline settoriali, da quella urbanistico-edilizia a quelle paesaggistica, ambientale, culturale, sanitaria, energetica, fiscale, con l'obiettivo di dare certezze e stabilità nel tempo, così da incentivare e accelerare gli investimenti.

- 1.4. La **riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare** è una componente essenziale della promozione della sostenibilità ambientale nell'economia, soprattutto in Italia, per la vetustà delle strutture e dell'impiantistica. Il 14 ottobre 2020 la Commissione europea ha pubblicato la strategia *Renovation Wave* nell'ambito dello strumento normativo comunitario del *Green Deal*. L'obiettivo della strategia è di rinnovare 35 milioni di edifici europei inefficienti dal punto di vista energetico entro il 2030, al fine di migliorare la qualità di vita e il benessere dei residenti, combattere la povertà energetica, ridurre le emissioni di gas serra, promuovere la digitalizzazione, il riuso e il riciclo dei materiali. Dando attuazione alla strategia, verrebbe fornito un contributo decisivo anche per raggiungere i *target* precedentemente annunciati di riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030 e di neutralità climatica entro il 2050.

La strategia prevede una serie di azioni, tra cui il rinnovamento di edifici pubblici, la decarbonizzazione degli edifici e la creazione di nuovi posti di lavoro *green* (fino a 160.000) nel settore delle costruzioni. La Commissione europea intende abbattere gli ostacoli alla riqualificazione con una serie di misure politiche (inclusi Regolamenti più stringenti), strumenti di assistenza tecnica alle autorità pubbliche, incentivi per il settore pubblico e privato, finanziamenti mirati (ricorrendo anche al fondo *Recovery and Resilience Facility* nell'ambito di *NextGenerationEU*) e l'espansione del mercato dei prodotti di costruzione sostenibili. La strategia prevede inoltre la creazione di un nuovo *Bauhaus* europeo che combini lo stile con la sostenibilità.

In occasione della pubblicazione del *Renovation Wave*, la Commissione europea ha ribadito come gli edifici contribuiscano per il 36% delle emissioni di Co² nell'Unione Europea, per oltre il 70% delle emissioni di polveri sottili e per circa il 40% dei consumi energetici totali. Ciò in considerazione anche del fatto che il 35% degli edifici europei ha più di 50 anni e che il 75% del parco immobiliare è inefficiente sotto il profilo energetico. Secondo i dati dell'Osservatorio europeo sulla povertà energetica, in Italia circa il 16% della popolazione non riesce a riscaldare adeguatamente la propria abitazione o è in ritardo col pagamento della bolletta. Il dato italiano è il doppio della media europea, a causa delle prestazioni particolarmente scadenti sia dell'involucro sia degli impianti di riscaldamento e raffreddamento di un patrimonio immobiliare vetusto che risale, per oltre la metà, a prima degli anni Settanta.

- 1.5. Negli ultimi mesi, il Parlamento italiano ha adottato importanti misure per incentivare l'efficientamento energetico, ma limitatamente agli edifici ad uso residenziale. Auspichiamo che questo indirizzo sia esteso ad **altre categorie di immobili**, quali scuole ed edilizia statale in generale, ospedali e altre strutture di ricovero, uffici direzionali pubblici e privati, alberghi, negozi ed edifici industriali-strumentali, edifici destinati alla logistica, consentendo così di far affluire investimenti su progetti di maggiori dimensioni e di forte impatto positivo rispetto all'obiettivo di riduzione dell'inquinamento.
- 1.6. L'allineamento del Paese ai *trend* internazionali di ammodernamento energetico e di approccio ad un'economia circolare anche per il mercato *real estate* - sia per i privati, sia per l'industria, sia per gli investitori finanziari - sarebbe non solo una leva di rilancio e di crescita economica ma anche un **presidio di stabilità** per un patrimonio che ad oggi non presenta quei caratteri di resilienza utili a proteggerne il valore nel tempo e che, dunque, rischia di esporre i risparmi dei cittadini a situazioni di instabilità. Ricordiamo infatti che **il 60% del risparmio complessivo delle famiglie italiane è investito nel patrimonio immobiliare** e che i soli prestiti alle famiglie per mutui immobiliari ammontano a circa 385 miliardi di euro.
- 1.7. Anche i principali investitori internazionali professionali stanno concentrando quote sempre più ampie di capitali verso investimenti sostenibili anche per le *asset class* immobiliari e infrastrutturali. **Gli Investimenti Sostenibili incorporano considerazioni ambientali, sociali e di governance** (ESG – *Environment, Social, Governance*) nelle scelte strategiche ed operative di allocazione di capitali, per generare opportunità e mitigare i rischi che impattano la resa finanziaria degli investimenti nel lungo periodo.

In questo contesto, le stesse Istituzioni europee stanno cercando di stimolare nuovi flussi di investimenti per il finanziamento di riforme improntate alla sostenibilità che permettano all'Unione di raggiungere gli obiettivi prefissati con gli Accordi di Parigi e con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In tal senso, con le linee guida per la predisposizione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza emanate dalla Commissione europea emerge con chiarezza che, tra gli investimenti e le riforme che saranno incoraggiate dalle Istituzioni europee, figurano anche gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati.

- 1.8. Confindustria Assoimmobiliare è pronta a **collaborare con le Istituzioni pubbliche alla realizzazione di questi obiettivi** e con questo spirito coglie l'opportunità che le è offerta da questa Commissione del Senato per esporre qui di seguito alcune osservazioni e

considerazioni sui disegni di legge in esame, focalizzando l'attenzione sia sui loro contenuti sia su ulteriori aspetti che ritiene complementari.

2. OSSERVAZIONI GENERALI SUI DISEGNI DI LEGGE

- 2.1. Confindustria Immobiliare esprime anzitutto pieno apprezzamento per le iniziative legislative in esame, che concorrono a mettere il tema della rigenerazione urbana al **centro del dibattito istituzionale**. La compresenza di numerosi disegni di legge, che colgono aspetti sia generali sia specifici del tema, è segno di una generale consapevolezza che esso ha valore strategico per la ripresa economica e sociale e che va approfondito in modo organico e concreto.
- 2.2. La rigenerazione urbana non è un mondo a sé, né uno dei tanti aspetti del governo del territorio. Essa è oggi l'essenza dell'urbanistica, che aspira a governare i processi di trasformazione del territorio in funzione delle esigenze della società. Perciò appare difficile affrontare il tema della rigenerazione urbana in modo a sé stante, senza cioè adoperarsi per una **rivisitazione organica dei principi di fondo del diritto urbanistico** statale, ancorato ancora oggi all'impostazione del 1942-1967, concepiti per regolare l'espansione urbana nelle campagne, nell'assenza delle Regioni. I numerosi interventi successivi si sono affastellati in modo sovente disorganico e settoriale, senza dare vita ad un quadro definito e omogeneo entro il quale consentire lo sviluppo della legislazione regionale concorrente.
- 2.3. Nel corso del tempo si sono moltiplicati e cumulati i livelli e i centri di controllo, statali e locali, con una proliferazione di procedimenti distinti ed autonomi, statali e locali, in ciascuno dei quali viene controllato un unico specifico profilo di interesse pubblico. Occorre dunque una **de-amministrativizzazione della materia**, mediante concentrazione e onnicomprensività dei controlli pubblici, per dare certezze agli operatori e per pervenire a decisioni univoche e definitive in **tempi compatibili con la programmazione degli investimenti e le esigenze mutevoli della società**.
- 2.4. È essenziale poi che si creino le condizioni per **una stabile alleanza fra azione pubblica ed iniziativa privata**. I disegni di legge prefigurano opportunamente **un dovere della Pubblica Amministrazione di assumere un ruolo attivo e propositivo, col sostegno di risorse finanziarie pubbliche comprensive di incentivi fiscali**. Non estendono tuttavia il sostegno delle medesime misure anche all'iniziativa privata, né prevedono strumenti operativi flessibili a disposizione degli operatori privati che superino le varie criticità che hanno ostacolato fin qui l'efficacia dei tradizionali piani di recupero. Potrebbero essere dei piani di rigenerazione urbana, qualificati di pubblico interesse, su iniziativa privata, approvati con procedura rapida e semplificata, atti all'occorrenza a discostarsi dalle maglie rigide della pianificazione generale.
- 2.5. Non può che essere apprezzata e condivisa la finalità di chiedere **un respiro culturale e sociale ai grandi interventi edilizi sulle città**, di valorizzare in modo unitario i centri storici e le parti identitarie dei centri urbani, di sostenere con misure appropriate i piccoli comuni, montani o comunque marginalizzati, e quelli a vocazione turistica stagionale chiamati ad un'accentuata e difficile "elasticità" di adattamento. Ma questo obiettivo dipende più da politiche attive integrate, da scelte legate alla mobilità e ai servizi, dall'introduzione di nuove tecnologie, che dalla ulteriore proliferazione di vincoli

generalizzati, concepiti come limiti stretti ad ogni forma di trasformazione e valorizzazione piuttosto che come fonte di corresponsabilizzazione degli organi pubblici di tutela nella ricerca di percorsi innovativi per rendere attuali e fecondi i valori identitari.

3. ALCUNE CONSIDERAZIONI PUNTUALI SUI DISEGNI DI LEGGE

3.1. Sul DDL S. 1131

Consideriamo molto positivo che finalmente si colga l'importanza di prevedere oltre che obiettivi anche strumenti concreti per contribuire a raggiungerli, come **appropriate misure di natura fiscale**, quali:

- l'esenzione dalle imposte municipali (*i.e.* nuova IMU e TARI), per gli immobili oggetto di rigenerazione;
- la riduzione di tributi e canoni per l'occupazione del suolo in caso di interventi di rigenerazione urbana;
- la riduzione del 10% del contributo per il rilascio del permesso di costruire (che interpretiamo come aggiuntiva a quella del 20% disposta in linea generale dal recente "DL Semplificazioni");
- la fissazione della quota d'imposta di registro, ipotecaria e catastale pari a 200 euro in caso di trasferimento di immobili oggetto di rigenerazione urbana;
- la detrazione, nella misura del 65%, dei costi per interventi di ristrutturazione edilizia e per interventi di riqualificazione energetica (che interpretiamo come misure a sistema, integrative rispetto agli attuali incentivi fiscali temporanei);
- la detrazione dall'imposta lorda pari al 50% dell'importo corrisposto per l'acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, aventi classe energetica di tipo A o B, cedute da imprese a seguito di interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana.

Finalmente si manifesta attenzione non più solo - come fatto fin qui - al valore che si può "estrarre" dal patrimonio immobiliare, bensì al **valore che quel patrimonio può "generare" per la collettività** in termini sostenibilità ecologica, contenimento del consumo di suolo, efficientamento dei consumi idrici ed energetici, diffusione capillare dell'infrastruttura digitale, inclusione sociale in senso ampio. In quest'ottica, gli interventi fiscali sono correttamente identificati fra gli strumenti idonei ad attrarre investimenti privati nella creazione del nuovo valore urbano.

Condividiamo altresì l'introduzione di **misure di flessibilità**, con la possibilità data ai Comuni di derogare alla rigidità dei limiti e standard ancora fissati dai noti DD.MM. del 1968 attuativi della legge ponte 765/1967, concepiti essenzialmente per i piani di urbanizzazione di aree agricole ma inadeguati per i piani di rigenerazione urbana, che riguardano un tessuto edilizio consolidato non sempre rinnovabile in modo radicale e perciò spesso fortemente condizionato dallo stato dei luoghi e dall'intorno.

Condividiamo anche l'impulso dato alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale e la previsione della istituzione di una **Cabina di Regia nazionale per la Rigenerazione urbana presso la Presidenza del Consiglio**, in modo da poter effettuare un monitoraggio in continuo di un processo che va sostenuto e governato nel tempo.

Preoccupa invece l'accento posto esclusivamente sull'iniziativa pubblica e su piani pubblici per la rigenerazione urbana, oltretutto limitati a specifici ambiti del territorio previamente individuati dai Comuni, essi soltanto sostenuti da risorse e misure fiscali incentivanti. Proponiamo che queste previsioni siano riviste in senso bilaterale, riferendole dunque anche ad analoghi piani di iniziativa relativi ad ambiti proposti dai privati.

Se si condivide l'idea che la rigenerazione debba costituire gradualmente l'ordinaria modalità di intervento su tutto il patrimonio esistente; se si prende atto con doveroso realismo delle difficoltà e lentezze operative della maggior parte dei Comuni italiani; se si riconosce che le maggiori iniziative di successo realizzate negli ultimi anni in Italia, anzitutto a Milano ma non solo, sono state dovute all'iniziativa privata; allora è indispensabile riflettere su quali siano stati e siano i **principali ostacoli** all'attuazione e accelerazione delle iniziative private e conseguentemente su quali misure si possano adottare per rimuoverli.

Segnaliamo per esempio:

- a) l'utilità di una disciplina *ad hoc* che preveda **un unico procedimento amministrativo unificato** (urbanistico-edilizio, paesaggistico, culturale, ambientale, igienico-sanitario, energetico, ...) per l'approvazione di piani di rigenerazione urbana, come piani di pubblico interesse, eventualmente anche in variante alla pianificazione generale ove non ne alterino i criteri informativi;
- b) **misure per superare la frammentazione della proprietà fondiaria urbana**, che consente l'ostruzionismo di singoli proprietari immobiliari a iniziative di interesse generale;
- c) misure per **regolarizzare** in forme semplificate - nel contesto di piani di rigenerazione urbana - **difformità edilizie**, attraverso un dialogo sanante con i Comuni che preveda demolizioni e regolarizzazioni contestualmente agli interventi di rigenerazione.

3.2. Sui DDL S. 11943 e S. 1981

Anche i ddl S. 1943 e S. 1981 presentano elementi condivisibili, in parte comuni e in parte complementari a quelli già sottolineati relativamente al ddl S. 1131.

In particolare, è apprezzabile l'attenzione riservata alle misure di sostegno finanziario e fiscale, così come l'accento posto sulla centralità del riuso del patrimonio edilizio esistente e sull'esigenza di dare flessibilità agli strumenti operativi.

Suscita invece perplessità l'enfasi posta sull'iniziativa pubblica e su programmi comunali, dai quali poi potrebbero trarre avvio piani di recupero di iniziativa privata. L'esperienza sta a dimostrare che anche nelle Regioni che si sono dotate di analoghe disposizioni regionali di impulso all'azione dei Comuni non si è potuto raggiungere l'obiettivo prefigurato dal legislatore, a causa delle obiettive e ben note difficoltà della massima parte dei Comuni italiani di disporre di risorse e strutture organizzative in grado di porre in essere efficaci politiche e azioni di promozione nella direzione auspicata.

Vi è motivo di ritenere che, come già fino ad oggi, anche nel prossimo futuro saranno gli operatori privati - e in particolare i grandi operatori istituzionali - ad avere un ruolo decisivo per promuovere nelle grandi città interventi incisivi di rigenerazione urbana. Il chiaro indirizzo dato ai loro investimenti e agli obiettivi di interesse generale va accompagnato da strumenti operativi rapidi e flessibili e da misure di sostegno alla loro azione. Non mancano spunti in questa

direzione nei disegni di legge; essi meritano tuttavia a nostro avviso di essere modulati e approfonditi per rivelarsi realmente efficaci e utili.

Inoltre, l'enfasi posta sull'**imposizione di ulteriori vincoli pubblicistici generalizzati** su parti estese delle città sembra non tenere adeguatamente conto che generalmente tali vincoli già esistono, per effetto di misure non solo statali ma anche locali, ma non per questo hanno prodotto o agevolato effetti positivi apprezzabili e significativi; spesso, al contrario, essi hanno reso ancora più difficili le iniziative di valorizzazione di parti del territorio urbano comprensive anche di beni comuni meritevoli di protezione ma anche di valorizzazione.

La questione di fondo sulla quale si auspica una riflessione è che la mera imposizione di ulteriori vincoli - disgiunta da una revisione e da un coordinamento di tutti quelli accumulatisi nei decenni scorsi, talora in modo acritico e generalizzato - può sembrare di per sé taumaturgica e liberatoria, ma in realtà finisce spesso con l'avere **effetti controproducenti**, ove essi non si accompagnino a un atteggiamento aperto e propositivo, anziché meramente difensivo e passivo, da parte degli organi pubblici di tutela, capace di ideare e sostenere, d'intesa con gli operatori privati, dei processi di innovazione e valorizzazione capaci di assicurare effettività di tutela ai beni collettivi. **L'attestazione del valore pubblico di un bene deve essere intesa come elemento propulsore, che impone un ruolo attivo e promozionale alla parte pubblica.**

Una riflessione si impone anche sulla disposizione che prevede, in nome della funzione sociale della proprietà, **un'espropriazione ex lege senza indennizzo** di beni privati in stato di abbandono e degrado.

Si condivide l'esigenza di affrontare il tema del "non finito" e di attivare politiche di riordino del territorio e di recupero o demolizione di immobili incompleti o in stato di abbandono da lungo tempo; si osserva tuttavia che lo strumento più appropriato sembra da individuare nella leva fiscale, piuttosto che in misure coattive diverse da quelle già previste dall'ordinamento vigente, che prevede e disciplina l'espropriazione per pubblico interesse dietro equo indennizzo, in modo da evitare conflitti sociali a causa di misure coattive (oltretutto di dubbia legittimità costituzionale e di dubbia compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed i suoi Protocolli, nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo).

3.3 Sugli altri DDL collegati

Si è già espresso apprezzamento per l'attenzione riservata in linea generale all'individuazione di misure di sostegno atte a sorreggere iniziative di rigenerazione urbana.

Si condivide pure la sensibilità espressa per situazioni specifiche di particolare fragilità, come quelle per un verso dei centri storici e per altro verso dei piccoli Comuni montani e in genere delle località periferiche e marginalizzate dalle dinamiche anagrafiche e della mobilità interna.

In questi casi, tuttavia, in aggiunta a misure finanziarie di sostegno immediato pare utile aprire una riflessione anche sull'introduzione di **misure strutturali, ad esempio adeguando gli strumenti tradizionali di governo del territorio** a situazioni peculiari, come quelle di quei Comuni che abbiano necessità di uno statuto più semplice, più flessibile e meno oneroso.

Anche la sensibilità, in sé condivisibile, per una concezione e **protezione organica dei centri storici** non può risolversi in un atteggiamento acriticamente conservativo e di imbalsamazione, che anzi potrebbe aggravarne il degrado, ma deve al contrario attivare dinamiche di innovazione - non soltanto edilizia - che eliminino le superfetazioni e le strutture recenti prive di pregio e

integrino il tessuto originario in modi e forme coerenti e capaci di potenziare il valore dell'insieme e di rivitalizzare il tessuto edilizio sia sul piano residenziale che dei servizi.

In questo senso, ci pare controproducente la recente modifica della definizione di “**ristrutturazione edilizia**” da parte del “Decreto Semplificazione”, con la frantumazione della nozione tradizionale in due definizioni, per imporre una nozione strettamente conservativa in molte aree della città. Le definizioni devono essere univoche e valere per tutto il Paese; spetta alla normativa locale, secondo le specificità locali, porre eventualmente ulteriori limiti in funzione di valori da proteggere. Anche nei centri storici ci sono edifici di scarsa qualità, generalmente realizzati nel secondo dopoguerra, che meritano interventi sostitutivi e di riqualificazione, proprio per contribuire a riqualificare la parte di città in cui insistono. Accade che la legislazione regionale e la pianificazione locale incentivino questo processo anche col consentire talora contenuti incrementi volumetrici, sulla base di una puntuale analisi e conoscenza dei luoghi. Ora la legislazione statale va ad interferire con la disciplina urbanistica regionale e locale, creando incertezze e finendo così con rallentare le iniziative di rigenerazione urbana nei luoghi più preziosi.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Confindustria Assoimmobiliare ritiene che i disegni di legge in esame siano una preziosa base di partenza per porre al centro dell'attenzione generale un tema strategico per la ripresa.

Ritiene che il lavoro di affinamento e sintesi possa e debba essere ambizioso, ossia allargarsi ad affrontare in modo sistematico ed organico anche i profili interferenti che si è cercato di segnalare con questo contributo.

Si auspica:

- che l'esame porti a dare risposte concrete alle **esigenze di flessibilità e tempestività** di azione. Urge unificare, razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi di controllo delle iniziative di trasformazione del territorio, che nel corso del tempo si sono moltiplicati e sviluppati in parallelo o in sequenza, con esiti spesso paradossali e contraddittori. Un esempio è rappresentato dalla progressiva espansione dell'area dei controlli ambientali (VAS, *screening* VAS, VIA, *screening* VIA) e di quelli culturali e paesaggistici (i vincoli generalizzati introdotti dai decreti Galasso del 1984-1985 non sono mai stati verificati e hanno finito col moltiplicare i procedimenti di controllo disperdendo forse e risorse in attività spesso ingiustificate) in aggiunta a quelli urbanistico-edilizi;
- che sia costantemente tenuto presente il **valore della certezza del diritto**. Un esempio è dato dalle situazioni conflittuali, sempre più diffuse, tra *status* urbanistico-edilizio dei beni e assoggettamento dei beni a vincolo paesaggistico, con l'effetto che chi acquista aree edificabili non ha poi la certezza di poterle edificare, in quanto il controllo paesaggistico spesso si dilata fino a vietare la stessa edificazione, ossia ad inficiare le indicazioni dei piani regolatori comunali, senza che i cittadini possano in alcun modo prevederlo. Un altro esempio è dato dalla incertezza sui termini di impugnazione dei titoli edilizi, che potrebbero decorrere secondo le regole generali dalla pubblicazione dei provvedimenti, se essa fosse prevista come per tutte le deliberazioni comunali;
- che siano introdotti **strumenti operativi flessibili**, che aprano spazi alla sperimentazione e innovazione, nella consapevolezza che è in sede di studio delle aree e di progettazione in

concreto, sulla base delle nuove tecnologie e delle dinamiche del mercato, che si concretizzano in soluzioni innovative, non sempre perfettamente corrispondenti alla pianificazione generale, rigida e datata e di difficile e lento adeguamento. Chiunque operi nel settore ben sa che oggi molti progetti sono generatori di innovazione e capaci di integrare e arricchire la stessa pianificazione generale;

- che sia introdotto il **principio di indifferenza funzionale** quanto alle destinazioni d'uso, salvo eccezioni espressamente previste, atteso che nella città moderna è piuttosto l'idoneità edilizio-tecnologica degli edifici a condizionarne la funzione e gli usi, consentendone l'adeguamento costante alla rapida e per molti versi imprevedibile evoluzione della domanda;
- che sia superata l'**attuale frammentazione normativa delle misure fiscali di incentivazione dell'attività edilizia**, per cui ogni "bonus" fiscale ha una disciplina differenziata per molti aspetti, riordinando gli incentivi fiscali e fissando un quadro comune di requisiti soggettivi ed oggettivi, di durata e di soglie;
- che sia **rivisitato il Testo unico dell'edilizia**, ad esempio nella qualificazione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica (da non assimilare a nuove costruzioni), e nella codificazione della c.d. sanatoria giurisprudenziale;
- che sia **affrontato il problema generale del "non finito"** e del patrimonio immobiliare in abbandono, con appropriate misure fiscali disincentivanti.

Confindustria Assoimmobiliare, grata per l'opportunità avuta di portare un contributo ai lavori della Commissione senatoriale, si rende disponibile a proseguire il dialogo sul testo unificato dei vari disegni di legge.



Silvia Maria Rovere

Presidente

Confindustria Assoimmobiliare

phone: +39 06 3212271

site: www.assoimmobiliare.it

email: assoimmobiliare@assoimmobiliare.it

address: Via IV Novembre 114 - Roma

Via San Maurilio 25 - Milano