



CONFINDUSTRIA

**TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE  
PER I DISEGNI DI LEGGE**

**N. 29, 761, 863, 903, 1028, 42, 1122, 1131**

Ottobre 2024

A settembre di quest'anno è stato presentato dalla Commissione Ambiente del Senato un testo base, che raggruppa le seguenti Proposte di Legge in materia di Rigenerazione Urbana, rispettivamente a firma dei Senatori: Franco Mirabelli, Andrea Martella, Michele Fina e Simona Malpezzi (Partito Democratico) la n. 29; Maurizio Gasparri e Adriano Paroli (Forza Italia) la n. 761; Mario Occhiuto, Claudio Fazzone, Roberto Rosso, Adriano Paroli, Francesco Silvestro e Daniela Ternullo (Forza Italia) la n. 863; Marco Dreosto (Lega) la n. 903; Elena Sironi, Stefano Patuanelli e Gabriella Di Girolamo (Cinque Stelle) la n. 1018; Anna Rossomando, Michele Fina, Susanna Camusso, Andrea Crisanti, Cecilia D'Elia, Graziano Delrio, Francesco Giacobbe, Antonio Misiani, Vincenza Rando e Tatjana Rojc (Partito Democratico) la n. 42; Andrea De Priamo, Etelwardo Sigismondi, Gianni Rosa, Marta Farolfi, Patrizio Petrucci, Francesca Tubetti e Giorgio Salvitti (Fratelli D'Italia) la n. 1122; Maria Stella Gelmini (Centro Popolare) la n. 1122.

Si premette quanto sia necessario e urgente adottare una Legge di livello nazionale che regoli, in modo omogeneo e rispettoso delle competenze, una disciplina che definisca in un quadro unitario la materia della Rigenerazione Urbana e del Contenimento del Suolo, al fine di porre le basi per un nuovo modello di definizione, elaborazione e attuazione di progetti di Rigenerazione Urbana, basati sulla multidisciplinarietà e sulla partecipazione della collettività interessata, nonché sulla trasformazione sostenibile e sull'innovazione delle realtà urbane e metropolitane e di coordinare uniformemente i regolamenti a livello nazionale su temi considerati fondamentali, quali: una nuova pianificazione urbanistica, il riuso degli spazi abbandonati, la *urban mobility*, il recupero dei centri storici, l'efficienza energetica e la decarbonizzazione, il completamento del ciclo integrato dei rifiuti e l'economia circolare, la sostenibilità sociale e il diritto all'abitare, il mantenimento della permeabilità del suolo non impermeabilizzato, la tutela e la valorizzazione dei servizi ecosistemici forniti dal suolo, ecc.

Ad oggi, la norma di riferimento è la Legge Urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, che, pur essendo stata integrata e modificata nel tempo, al fine di essere più funzionale ed efficace di fronte ai mutamenti socio-economici del Paese, continua a rimanere eccessivamente datata. A questo quadro va aggiunto che nel corso dei decenni precedenti sono state adottate diverse normative, le quali, pur non intervenendo direttamente sulla Legge fondamentale, hanno previsto piani e programmi recepiti dalle Leggi regionali, rendendo la materia sempre più frammentata e discontinua.

Inoltre, la normativa edilizia che è attualmente in vigore risulta totalmente inadeguata a supportare i cambiamenti dettati dagli Obiettivi internazionali (Agenda ONU 2030) ed europei (*Green Deal*, consumo del suolo netto entro 2050, direttiva EPBD sulla prestazione energetica, regolamento sul ripristino della natura c.d. "*Nature Restoration Law*", ecc.) che stanno incentrando il tema della Rigenerazione Urbana in tutti i modelli di sviluppo territoriali.

In tale contesto, si sottolinea che l'iter dei Disegni di Legge in esame si sovrappone allo studio della Proposta di Legge n. 1987/C "Disposizioni urgenti in tema di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e ristrutturazione edilizia connessi ad interventi di rigenerazione urbana" effettuato da parte della Camera, all'interno della quale si denota la necessità di riordino dell'intera disciplina urbanistica nazionale; pertanto, sarebbe opportuno far conciliare la regolamentazione anche in tal senso. In particolare, sarebbe necessario porre singolare attenzione alle previsioni dell'articolo 13 del nuovo Testo Unificato, che intende modificare il Testo Unico dell'Edilizia introducendo la necessità del previo piano urbanistico attuativo prima della formazione dei titoli edilizi per gli interventi di demolizione e ricostruzione, specie nelle aree dei centri storici. Tuttavia, la suddetta PDL n. 1987/C già fornisce un'interpretazione autentica delle norme oggetto del sopra menzionato articolo 13, chiarendo la possibilità di procedere mediante titolo edilizio diretto, rinviando comunque ad una Legge di riordino della materia da assumersi entro sei mesi e a valle del confronto in sede di conferenza unificata Stato, Regioni ed Enti Locali. Appare evidente, pertanto, la necessità di stralciare l'art. 13 dal testo unificato, le cui previsioni sono comunque contrarie ai principi di semplificazione e speditezza dell'azione di Rigenerazione Urbana, o almeno riconsiderare le modifiche in modo che si attengano alle nuove previsioni della PDL n. 1987/C.

L'adozione del Testo Unificato sulla Rigenerazione Urbana rappresenta, pertanto, un passaggio fondamentale al fine di adottare una normativa statale su una vasta tematica che racchiude in sé tutti i temi sopra elencati.

Il nuovo Testo Unificato affronta il tema della Rigenerazione Urbana in modo ampio ed organico, definendo un chiaro sistema di governance per le città e garantendo, al contempo, un campo di applicazione esteso a tutti gli ambiti urbanizzati, non particolarmente solo a quelli degradati.

Si ritiene, pertanto, positiva la volontà di inserire una normativa volta a regolare il rapporto con le legislazioni regionali vigenti in linea con gli obiettivi nazionali, tutelando i processi già avviati e garantendone la prosecuzione.

Un altro aspetto positivo da sottolineare è l'attenzione dedicata all'attrazione degli investimenti privati orientati agli obiettivi pubblici in materia di Rigenerazione Urbana, da impegnare in modo sinergico e coordinato insieme alle ulteriori risorse destinate alle città, quali: i Fondi strutturali europei, le risorse del PNRR e di tutti i Fondi e investimenti nazionali destinati alla materia, nonché le coperture finanziarie stabilite dal Fondo Nazionale per la Rigenerazione Urbana, istituito dalla normativa in esame. A quanto detto va inoltre sottolineato che la disciplina degli interventi privati di Rigenerazione Urbana viene fatta salva dall'articolo 7, anche in assenza della programmazione comunale, previo rilascio del

permesso di costruire e delle eventuali disposizioni regionali in materia (comma 9). Tuttavia, con riferimento a questo concetto, va attentamente valutata l'effettiva fattibilità e governabilità in contesti più piccoli e a minore redditività per gli operatori privati, come spiegato di seguito.

Anche in riferimento all'aspetto finanziario, si condivide la previsione di istituire un Fondo unico pluriennale che supporti interventi in materia di Rigenerazione Urbana. A tal proposito, vanno sottolineati i seguenti fattori da tenere in estrema considerazione. In primo luogo, la dotazione, pari a 3.350 milioni di euro per il periodo 2024-2037, appare insufficiente e inadeguata rispetto alle destinazioni previste dalla norma che comprendono, tra le altre, anche le spese per la ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico e quelle per le misure di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici. In secondo luogo, relativamente all'aspetto burocratico di suddetto Fondo, va sottolineato che il tempo necessario (a decorrere dall'anno 2024 e fino all'anno 2037) al fine di disporre dell'intero stanziamento, se da una parte evidenzia la necessità di finanziamenti certi e continuativi, dall'altra è eccessivo in relazione alle vere esigenze del Paese, in particolar modo all'adattamento alle relative normative europee, ad esempio quelle in base alle quali l'intera Europa (Italia compresa) dovrà diventare il coordinamento del sopra menzionato stanziamento economico con gli ulteriori investimenti pubblici destinati ad interventi di Rigenerazione Urbana.

La norma è valutata positivamente anche sotto il profilo fiscale, prevedendo il nuovo Testo Unificato diverse misure incentivanti, applicabili agli immobili oggetto di interventi di Rigenerazione Urbana, che vanno dall'esclusione dell'imposizione patrimoniale comunale, alla riduzione delle imposte d'atto per i trasferimenti degli stessi immobili, dai bonus fiscali per l'efficientamento energetico e la sicurezza antisismica (nonostante sarebbe opportuno far menzione anche di quella antistatica), fino alla possibilità, per gli acquirenti di abitazioni rigenerate e di poter recuperare il 50% dell'IVA pagata sulla compravendita.

Inoltre, per quanto riguarda gli aspetti ambientali, è sicuramente da apprezzare l'attenzione che il Disegno di Legge in esame riserva sia alla tematica della bonifica dei siti contaminati sia a quella più generale della gestione dei rifiuti. Tuttavia, manca una visione più complessiva e quindi strategica, orientata da un lato a promuovere effettivamente le attività di recupero e rinaturalizzazione del suolo e dall'altro a favorire la transizione all'economia circolare. Si ritiene pertanto necessario che gli importi di oneri di urbanizzazione, eventualmente dovuti, possano essere ridotti del 50% nel caso di effettuazione di bonifiche (ivi comprese caratterizzazioni ambientali, messe in sicurezza, rimozione di amianto e fibre vetrose da edifici) o, comunque, ridotti in misura massima non superiore alle spese per le attività di bonifica effettuate.

Infine, è fortemente apprezzato l'interesse di favorire la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale allo scopo di soddisfare la domanda abitativa debole e la coesione sociale [articolo 1, comma 2, lettera i)], anche aggiornando e integrando gli obiettivi del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQua) [articolo 3, comma 2, lettera a)]. Tuttavia sarebbe necessario individuare e rimuovere gli ostacoli di natura urbanistica e amministrativa che frenano la costruzione e la riqualificazione di nuovi edifici, in particolare quelli da destinare ad abitazioni per i lavoratori a basso salario, come ad esempio: proporre "SCIA per infrastrutture sociali", introducendo la possibilità di realizzare con SCIA opere edilizie in deroga allo strumento urbanistico finalizzate a realizzare o riqualificare edifici esistenti da destinare ai lavoratori e/o ridurre gli oneri di urbanizzazione per le sole iniziative che destinino una quota minima a edilizia sociale a canone calmierato. Introdurre inoltre specifiche misure fiscali a favore di imprese, investitori istituzionali, fondi immobiliari e persone fisiche che investano in interventi destinati a edilizia residenziale sociale.

\*\*\*\*\*

Confindustria, in accordo con il Sistema Confederale, ritiene opportuno prestare massima attenzione alla strutturazione della suddetta normativa, sia in considerazione dell'importanza che questa riveste per il nostro Paese, sia per le implicazioni concrete che la stessa avrà una volta adottata, al fine di supportare procedure e iter snelli, che agevolino l'attuazione degli investimenti in materia di Rigenerazione Urbana.

Per questo motivo è fondamentale apportare alcune modifiche al nuovo Testo Unificato, di seguito dettagliatamente argomentate.

In primis, si ritiene necessario indicare in modo chiaro le funzioni dei diversi livelli istituzionali e le procedure che questi devono adottare, come segue: Stato – definizione di obiettivi e finalità, nonché di incentivi e semplificazioni; Regioni – definizione della disciplina di dettaglio, ferma restando la salvaguardia delle normative regionali vigenti maggiormente semplificative e incentivanti; Comuni - definizione degli indirizzi per la rigenerazione del territorio comunale con individuazione, anche su proposta dei privati, degli ambiti urbani dove realizzare la Rigenerazione Urbana.

È, altresì, necessaria una puntuale regolamentazione delle disposizioni intercorrenti nel rapporto tra Stato, Regioni, Enti locali da una parte e soggetti privati dall'altra, sia in riferimento agli interventi di natura pubblica, sia a quelli concernenti attività privata. Nello specifico, risulta fondamentale prevedere percorsi chiari per gli interventi pubblici e privati, puntualizzando che la Programmazione comunale di Rigenerazione Urbana, presentata all'interno dell'articolo 5, non vada a sovrapporsi agli attuali sistemi di pianificazione, come

ad esempio a quegli interventi che prevedano azioni di rigenerazione per gli immobili privati adiacenti alle operazioni pubbliche, per i quali si richiede l'individuazione, anche su proposta dei privati, con delibera del Comune degli ambiti urbani dove eseguire gli interventi di rigenerazione e applicare gli incentivi urbanistici e fiscali idonei. Sarebbe opportuno inoltre specificare, la possibilità per gli Enti locali di coinvolgere i privati nelle proposte di intervento da presentare nell'ambito dei bandi per la Rigenerazione Urbana, incentivando le operazioni di partenariato pubblico-privato, *private equity e/o venture capital*, ecc) che permetta ai soggetti rappresentanti settori economici, amministrativi e sociali di puntare ad una collaborazione comune per sviluppare il modello sopra descritto, come già consentito da alcune realtà regionali.

Con riferimento al tema del consumo di suolo e dei servizi ecosistemici si ritiene necessario porre estrema attenzione; rispettivamente, il primo è un concetto ancora fortemente dibattuto a livello europeo, mentre il secondo dovrebbe essere introdotto e argomentato in disposizioni successive, essendo la finalità del nuovo Testo Unificato quella di prevedere incentivi e semplificazioni per attuare celermente gli interventi di Rigenerazione Urbana. Nello specifico, tuttavia, il concetto di consumo di suolo andrebbe valutato alla luce delle previsioni dello strumento urbanistico comunale. Infatti, qualora l'intervento di rigenerazione sia relativo ad aree edificabili, lo stesso non dovrebbe determinare consumo di suolo.

Sarebbe opportuno inoltre inserire uno specifico passaggio in cui si delinei che gli interventi di Rigenerazione Urbana, anche privati, sono finalizzati all'interesse pubblico e pertanto devono beneficiare delle incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e delle semplificazioni procedurali. La previsione contenuta nell'articolo 12, comma 1, per cui l'approvazione dei piani e dei programmi di Rigenerazione Urbana comporti la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi, specifica infatti una regola già esistente per tutti i piani urbanistici di livello attuativo ed è comunque finalizzata all'esecuzione delle procedure di esproprio dei relativi immobili.

Inoltre, con riferimento agli ambiti produttivi da rigenerare, ovunque allocati nel territorio comunale, si ritiene indispensabile che la logistica sia indicata all'interno della categoria funzionale, di cui alla lettera b) dell'articolo 23-ter, comma 1 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, quale destinazione autonoma "logistica" e che venga precisato, nell'ambito dell'articolo 19 del medesimo D.P.R. 380/2001, che la funzione logistica non sia assoggettata al pagamento del contributo sul costo di costruzione, al pari delle altre funzioni produttive, al fine di rendere effettivi e rafforzare i processi di rigenerazione di ambiti industriali dismessi, c.d. "*brownfield*".

E' altresì rilevante apportare maggiori chiarimenti alla definizione di "centri storici" al fine di salvaguardare le normative regionali che hanno già introdotto delle definizioni finalizzate ad individuare con maggiore puntualità il perimetro della c.d. città storica.

Si ritiene inoltre necessario inserire il principio fondamentale, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui gli interventi di rigenerazione diversi dalle abitazioni private, non sono soggetti al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi prevista dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, analogamente a quanto di recente previsto anche per gli studentati PNRR, come stabilito dal Decreto Legislativo n. 19 del 2 marzo 2024 [articolo 17, comma 1, lettera c)], convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56), fatta salva la dotazione relativa al numero degli addetti e quella per le strutture commerciali.

Infine, si segnala che la disciplina degli interventi privati di rigenerazione andrebbe estesa anche agli interventi indiretti (ossia preceduti da strumento attuativo), con la precisazione che ogni intervento con modalità indiretta possa essere realizzato con titolo edilizio diretto o al massimo con permesso di costruire convenzionato, il cui schema di convenzione è soggetto ad approvazione della Giunta Comunale con singola deliberazione.

Per tutte le osservazioni sopra esposte, si ritiene necessario avviare quanto prima un confronto con gli operatori al fine di delineare regole e norme omogenee affinché le politiche di governo del territorio siano orientate a favorire le necessarie azioni di trasformazione urbana ed edilizia, che rispettino le necessità dei diversi portatori di interesse.