

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 171

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BENVENUTO, BISA, BOF, CANDIANI, CAPARVI, LOIZZO**

Disposizioni per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e ambientale

*Presentata il 13 ottobre 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legislazione vigente in materia urbanistica appare del tutto inefficace nei confronti dei problemi relativi al governo del territorio nell'epoca contemporanea. Molti interventi che le regioni intendono promuovere, infatti, trovano ostacoli oggettivi nella rigidità della normativa nazionale.

Ancora oggi l'urbanistica è basata sull'idealizzazione del processo decisionale reale discendente dal modello di pianificazione razional-comprensivo della legge n. 1150 del 1942, che, sulla spinta della crescita demografica e spaziale delle città, punta a governare lo sviluppo urbano attraverso il piano regolatore generale: si pianifica il territorio comunale concedendo diritti edificatori su aree private, individuando le aree destinate a verde e a servizi pubblici, disegnando l'assetto principale della

viabilità e perimetrando le aree agricole regolandone l'edificazione.

Nel corso degli anni l'emergere delle coscienze e delle conoscenze ecologiche e ambientali, unite alla sempre maggiore sensibilità e interesse sulla salvaguardia paesaggistica, hanno circoscritto e limitato il « potere di piano », a tal punto da invertirne la gerarchia a favore del paesaggio. Inoltre, l'assenza di crescita demografica unita alla contrazione della domanda abitativa hanno determinato un maggior « peso », anche economico, dello spazio rurale e dell'economia agricola, con il conseguente sviluppo della teoria del cosiddetto « consumo di suolo ». Contemporaneamente a ciò si assiste alla decadenza e, talvolta, al degrado del patrimonio edilizio esistente, nonché a nuovi fenomeni causati dalla deindustrializzazione, come quello delle aree industriali dismesse.

Oggi, quindi, la priorità dell'urbanistica contemporanea non è più il governo dell'intero territorio comunale, bensì la trasformazione e la riqualificazione della città esistente e la rigenerazione urbana. Conseguentemente, la legislazione urbanistica ha bisogno di una svolta decisiva al fine di favorire le operazioni di rigenerazione urbana e ambientale o, più modestamente, le operazioni di trasformazione degli edifici esistenti per renderli più sicuri, meno energivori e, non ultimo, più belli e funzionali.

Sia per le operazioni più complesse che per quelle di minore rilievo urbano, è necessario un nuovo apparato legislativo che superi gli ostacoli maggiori, quali:

la proprietà frazionata;

la diversa datazione degli edifici e il loro stato di consistenza;

la difficoltà di liberare gli edifici dagli utenti durante il periodo della ristrutturazione;

la ricollocazione temporanea dei residenti e degli operatori economici;

la disciplina urbanistica che dispone la realizzazione di un piano particolareggiato esecutivo d'iniziativa pubblica o privata, con tutte le conseguenze relative ai suoi contenuti (*standard* urbanistici, ridisegno delle reti viarie e altro) e alle difficoltà procedurali;

le norme del decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 sugli *standard* urbanistici;

l'approvazione di varianti urbanistiche;

le procedure di valutazione ambientale strategica.

Nell'esperienza passata, la tipizzazione di una zona di ristrutturazione urbanistica, di solito denominata « zona B speciale » (articolo 2 del citato decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, che individua le zone territoriali omogenee), proprio per queste difficoltà è stato un modo per non decidere sulla ritrasformazione della città.

Per superare tali ostacoli è necessario:

incentivare la formazione unitaria della proprietà stabilendo una superficie territoriale minima per l'intervento, introducendo incentivi (super ammortamento) ed eventualmente riducendo o eliminando la tassazione sui passaggi di proprietà;

dichiarare la pubblica utilità dell'intervento di ristrutturazione e di recupero, peraltro già sancito dalla giurisprudenza amministrativa con interpretazioni molto estensive del possibile uso dello strumento del permesso di costruire in deroga di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, e all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001;

lasciare al proponente la decisione sugli edifici da conservare e su quelli da abbattere e da ricostruire;

consentire l'utilizzazione di eventuali proprietà pubbliche disponibili nelle vicinanze della zona da ristrutturare per alloggiare temporaneamente i residenti e le attività economiche;

rivedere, a favore della zona da ristrutturare, la disciplina premiale relativa a:

i *bonus* volumetrici;

i *bonus* per l'efficientamento energetico;

i *bonus* per l'eliminazione di materiali nocivi alla salute;

i *bonus* per il risanamento acustico;

il *sisma bonus* (per gli edifici da conservare);

gli incentivi per la digitalizzazione della porzione di città o *insula* digitale oggetto di ristrutturazione urbanistica (*smart city*);

consentire di soddisfare, in via alternativa, l'eventuale carenza di dotazioni territoriali mediante monetizzazione e *standard* convenzionali, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1999;

utilizzare la disciplina del comparto edilizio ai fini espropriativi più favorevole per il proprietario maggioritario proponente l'operazione di ristrutturazione;

consentire significative percentuali di variazione delle destinazioni d'uso;

derogare dagli *standard* urbanistici, anche perché essi originariamente avrebbero dovuto essere applicati esclusivamente per i nuovi interventi di espansione della città;

derogare dalle norme igienico-sanitarie al fine di favorire interventi di rigenerazione e di recupero.

Ultima, ma non secondaria questione, è la necessità che lo Stato « accompagni » gli attori di questa « rivoluzione urbanistica » favorendo il rapido e corretto sviluppo delle iniziative, anche mettendo in gioco eventualmente nuovi soggetti giuridici quali le agenzie fondiarie urbane, strumenti pub-

blici in grado di gestire i programmi fin dalla loro promozione, acquisendo la proprietà delle aree.

Purtroppo, nella scorsa legislatura, nonostante un lungo esame presso il Senato, non è stato possibile completare l'esame parlamentare dei progetti di legge in tema di rigenerazione urbana. Sporadiche norme di semplificazione sono state approvate nell'ambito di alcuni decreti-legge, ma senza riuscire a risolvere le questioni cruciali in materia con un testo sistematico e coordinato.

La presente iniziativa parlamentare cerca di mettere insieme un semplice ma efficace apparato normativo che consenta di perseguire gli obiettivi esposti. Si tratta di norme che dal punto di vista della disciplina urbanistica, per alcuni aspetti, ricordano la prima legislazione urbanistica nazionale *post* unitaria ottocentesca più che quella novecentesca sviluppatasi a partire dalla legge n. 1150 del 1942.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Interventi di rigenerazione urbana e ambientale)*

1. Ai fini della presente legge, per « interventi di rigenerazione urbana e ambientale » s'intende un insieme coordinato di interventi, pubblici e privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica, che non prevedono nuovo consumo di suolo e che comprendono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, con eventuale incremento volumetrico e cambio di destinazione d'uso nonché demolizione e ricostruzione, il recupero e la riqualificazione del patrimonio costruito e delle connessioni con il contesto urbano, la riorganizzazione sostenibile dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, la bonifica ambientale e il risanamento dell'edificato e delle aree dismesse, il miglioramento della sicurezza statica e l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale dei materiali e delle infrastrutture, nonché l'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, lo sviluppo di nuove economie, di nuova occupazione e della sicurezza sociale.

2. Sono considerati interventi di rigenerazione urbana e ambientale gli interventi previsti dall'articolo 3, comma 1, lettere *d)*, *e)* e *f)*, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi, rispettivamente, alla ristrutturazione edilizia, comprese la demolizione e la ricostruzione anche al di fuori della sagoma esistente e con eventuale incremento delle volumetrie, alla nuova costruzione e alla ristrutturazione urbanistica, che interessano superfici territoriali superiori a 2.500 metri quadrati o complessi immobiliari di

oltre 5.000 metri quadrati di superficie utile lorda esistente, avendo come obiettivo il contenimento dell'uso di nuovo suolo, il recupero di aree e di edifici dismessi o degradati, la riqualificazione e la messa in sicurezza di immobili esistenti.

3. Agli interventi di rigenerazione urbana e ambientale sono applicabili gli eventuali incentivi e *bonus* per l'incremento delle superfici degli immobili esistenti previsti dalla legislazione nazionale e regionale.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabilite le modalità di utilizzazione dei finanziamenti relativi alla politica di coesione europea per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale di cui alla presente legge.

5. Ai fini delle imposte sui redditi, per i soggetti privati attuatori di interventi di rigenerazione urbana e ambientale, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento, il costo degli investimenti è maggiorato del 100 per cento. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma.

## Art. 2.

*(Attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale)*

1. Gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale sono attuati attraverso interventi edilizi diretti, nei casi di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia, di demolizione e di ricostruzione, ovvero con piani di ristrutturazione urbanistica in caso di interventi di maggiore rilievo urbano. Tali interventi sono finalizzati:

a) alla riqualificazione urbana, ambientale e sociale;

b) al contenimento del consumo di suolo agricolo;

c) al contenimento dell'impermeabilizzazione di suolo naturale;

d) all'adeguamento delle dotazioni territoriali;

e) alla sicurezza delle aree e delle costruzioni;

f) alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico;

g) all'efficientamento energetico;

h) all'eliminazione delle cause di insalubrità dei materiali da costruzione;

i) alla realizzazione di *insulae* digitali e di *smart city*.

2. Gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale sono realizzati in deroga agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alla legislazione regionale in materia di *standard* urbanistici, di limiti di altezza e di distanza dai fabbricati esistenti, fatto salvo quanto previsto dal codice civile. Al fine di soddisfare l'eventuale carenza di dotazioni territoriali l'amministrazione comunale ha facoltà, d'intesa con il soggetto attuatore privato, di procedere alla monetizzazione delle stesse nonché di fare ricorso a *standard* convenzionali.

3. Gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale, qualora richiesto dal soggetto attuatore, sono dichiarati di pubblico interesse dalle amministrazioni comunali con delibera del consiglio comunale.

### Art. 3.

(Contributo per il rilascio del permesso di costruire)

1. Negli interventi di rigenerazione urbana e ambientale il contributo per il rilascio del permesso di costruire previsto dall'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è dovuto esclusivamente per le superfici incrementali rispetto a quelle esistenti. La determinazione di tale contributo è oggetto di negoziazione tra il soggetto attuatore e le amministrazioni comunali, in deroga alla legislazione nazionale e regionale vigente nonché alle norme e agli strumenti urbanistici e ai provvedi-

menti comunali vigenti, ferma restando la necessità che il soggetto attuatore si faccia carico dei costi delle opere di urbanizzazione e funzionali necessarie all'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale. Tali opere sono eseguite a scomputo direttamente dal soggetto attuatore in deroga al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fino alla soglia di euro 5.000.000.

2. Per gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale di cui alla presente legge è vietata l'applicazione di qualsiasi contributo urbanistico straordinario, sotto qualsiasi forma e denominazione, derivante da leggi e da norme nazionali o regionali, nonché da strumenti urbanistici e da delibere comunali vigenti.

#### Art. 4.

##### *(Interventi edilizi diretti)*

1. Gli interventi edilizi diretti di rigenerazione urbana e ambientale, di cui all'articolo 2, comma 1, sono attuati in base alle procedure semplificate previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

2. Nel caso di ricorso al permesso di costruire convenzionato previsto dall'articolo 28-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi e la relativa convenzione sono approvati con delibera della giunta comunale.

#### Art. 5.

##### *(Piani di ristrutturazione urbanistica)*

1. I piani di ristrutturazione urbanistica di cui all'articolo 2 stabiliscono le nuove quantità urbanistiche ed edilizie dell'area oggetto degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale, il nuovo assetto stradale, la dotazione di *standard* urbanistici, le configurazioni geometriche, i limiti di altezza e i limiti di distanza dei fabbricati nel rispetto del codice civile. Tali piani di ri-

strutturazione urbanistica sono costituiti da:

*a)* il piano di assetto delle aree, della viabilità, delle reti e dei sottoservizi;

*b)* la planimetria generale su base catastale;

*c)* il piano volumetrico, il piano degli allineamenti e dei fili fissi degli edifici;

*d)* il progetto delle aree verdi e dei servizi;

*e)* il progetto definitivo delle opere di urbanizzazione;

*f)* il programma urbanistico ed edilizio con l'individuazione delle relative quantità;

*g)* il quadro tecnico-economico;

*h)* la bozza della convenzione urbanistica;

*i)* l'eventuale piano particellare di esproprio.

2. I piani di ristrutturazione urbanistica in variante agli strumenti urbanistici vigenti sono approvati con accordi di programma ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non sono soggetti a valutazione ambientale strategica o ad altra valutazione ambientale, anche integrata, prevista dalle normative nazionali e regionali vigenti, in quanto interventi di riqualificazione di parti urbane esistenti.

3. I piani di ristrutturazione urbanistica sono approvati entro centoventi giorni dalla presentazione del progetto da parte del soggetto attuatore nell'ambito di una conferenza di servizi convocata dall'amministrazione comunale ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai fini dell'acquisizione di autorizzazioni, pareri e nulla osta rilasciati dalle amministrazioni competenti. La determinazione conclusiva della conferenza di servizi di approvazione dei piani dà atto della loro pubblica utilità, indifferibilità e urgenza anche agli effetti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Re-

pubblica 8 giugno 2001, n. 327, e costituisce titolo abilitativo ed eventuale variante allo strumento urbanistico comunale, previo preliminare provvedimento della giunta comunale. Ove l'intervento comporti variazione degli strumenti urbanistici, il provvedimento della giunta comunale deve essere ratificato dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. Si applica l'articolo 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990.

4. L'amministrazione comunale può richiedere al soggetto attuatore, entro quarantacinque giorni dalla presentazione del piano di ristrutturazione urbanistica e per non più di due volte, eventuali modifiche o integrazioni. Il termine di cui al primo periodo del comma 3 rimane sospeso fino a che il soggetto attuatore non abbia comunicato le proprie determinazioni. Decorso inutilmente il termine di cui al primo periodo del comma 3 o in caso di mancata approvazione del piano da parte del comune o di altri soggetti pubblici coinvolti, il soggetto attuatore può ricorrere a una procedura di conciliazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. Sulle materie ambientali e di governo del territorio di propria competenza è facoltà delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano adottare eventuali provvedimenti legislativi integrativi delle disposizioni della presente legge, ai fini dell'attuazione dei piani di ristrutturazione urbanistica, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

6. Nel caso di proprietà frazionata, al fine di favorire l'unione delle proprietà e la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale, il soggetto attuatore può ricorrere all'esproprio degli immobili ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nel limite del 30 per cento della superficie utile complessiva preesistente nell'area di intervento.

7. Al fine di favorire la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale, nella convenzione urbanistica sono concordate tra le parti le soluzioni più idonee al fine del reperimento di eventuali alloggi temporanei per i residenti, avvalen-

dosi anche del patrimonio edilizio pubblico, senza che ciò comporti la necessità di procedere a modifiche di destinazioni d'uso definitive.

Art. 6.

*(Interventi promossi da soggetti pubblici)*

1. I comuni e gli altri soggetti pubblici interessati possono promuovere interventi di rigenerazione urbana e ambientale su aree, immobili o complessi immobiliari di proprietà pubblica attraverso procedure di evidenza pubblica nel rispetto delle regole concorrenziali del mercato, finalizzate alla cessione dei beni a soggetti privati.

2. I soggetti privati aggiudicatari delle aree e degli immobili pubblici ai sensi del comma 1 sono tenuti a realizzare gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale in conformità alle disposizioni della presente legge.

Art. 7.

*(Interventi realizzati attraverso strumenti di finanza immobiliare pubblica)*

1. Gli interventi di rigenerazione urbana e ambientale realizzati avvalendosi dei fondi comuni di investimento immobiliare di cui agli articoli 33, comma 2, e 33-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, finalizzati alla valorizzazione o alla dismissione di patrimoni immobiliari pubblici e gestiti da società di gestione del risparmio di mercato, sono disciplinati dal presente articolo.

2. I fondi di cui al comma 1 sono promossi da società di gestione del risparmio che presentano al soggetto pubblico proprietario la proposta di valorizzazione dell'immobile, costituita dal progetto di fattibilità.

3. Il soggetto pubblico proprietario di cui al comma 2, entro trenta giorni dal ricevimento della proposta da parte della società di gestione del risparmio promotrice, presenta la proposta stessa alla società Investimenti Immobiliari italiani Sgr

Spa (Invimit Sgr) e, congiuntamente ad essa, ne valuta la fattibilità entro novanta giorni dalla data di presentazione. La società Invimit Sgr procede, entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta, all'approvazione della delibera di investimento preliminare fino all'80 per cento dell'investimento complessivo dei fondi di cui al comma 1, al netto di quanto eventualmente spettante allo Stato e agli enti territoriali a titolo di cessione dei beni immobili, definito a seguito di negoziazione con la società di gestione del risparmio.

4. A seguito della valutazione positiva della proposta, il soggetto pubblico proprietario di cui al comma 2 procede all'apporto o al trasferimento dei beni o dei diritti oggetto della stessa proposta previo svolgimento di idonea procedura di evidenza pubblica.

#### Art. 8.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. Ai fini dell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e ambientale di cui alla presente legge promossi dagli enti locali, anche sulla base di proposte di soggetti privati, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana e ambientale, con una dotazione di 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 e fino all'anno 2037.

2. Le risorse assegnate annualmente al Fondo di cui al comma 1 sono ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dal Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, proporzionalmente alle richieste di finanziamento relative agli interventi effettivamente approvati dagli enti locali nel territorio di ciascuna regione e provincia autonoma e anche in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome o dai comuni interessati.

3. Le risorse del Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate, nel limite delle disponi-

bilità del medesimo Fondo, anche per la progettazione degli interventi e per l'assegnazione di contributi ai comuni a titolo di rimborso del minore gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni dell'articolo 3 nonché per la copertura delle quote di ammortamento di cui all'articolo 1, comma 5.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, in attuazione dei criteri di cui al comma 2. Con il medesimo decreto sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa, anche attraverso operazioni finanziarie, con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la Cassa depositi e prestiti Spa e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

5. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano certificano l'avvenuta realizzazione degli interventi di cui al presente articolo entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento, mediante apposita comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di mancata o parziale realizzazione degli interventi, le corrispondenti risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo di cui al comma 1. Eventuali somme non impegnate nell'anno di riferimento sono impegnate nell'anno successivo. Gli interventi realizzati con l'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 1 sono monitorati con le modalità previste dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

6. Agli oneri di cui al presente articolo, pari a 150 milioni di euro annui a decor-

rere dall'anno 2023 e fino all'anno 2037, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*19PDL0005100\*