



Unione  
Piccoli  
Proprietari  
Immobiliari

Il Presidente Nazionale

**Alla VIII Commissione  
(Ambiente, Territorio e lavori pubblici)  
Camera dei deputati**

**Audizioni informali nell'ambito dell'esame della proposta di legge A.C. 1897 "Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana"**

*Signor Presidente,  
egregi Onorevoli,*

Ringraziamo il Presidente e tutti Voi per l'opportunità offerta all'U.P.P.I. di intervenire nell'ambito dell'esame della proposta di legge "Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana" (A.C. 1897).

\*\*\*

L'U.P.P.I. - Unione Piccoli Proprietari Immobiliari - rappresenta il Sindacato della piccola proprietà immobiliare fondato nel 1974 e operante su tutto il territorio nazionale e quindi sempre a contatto con le esigenze dei cittadini supportando gli stessi su tutte le problematiche connesse alla casa, condivide nelle sue finalità la proposta di legge in oggetto, in quanto orientata e finalizzata a fare chiarezza, semplificando e agevolando la pianificazione urbanistica nell'interesse della collettività.

\*\*\*

La proposta di legge AC 1987 presenta dettagli significativi che riguardano la proprietà privata nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana e ristrutturazione edilizia. Il disegno di legge include misure specifiche per coinvolgere i proprietari privati, garantendo loro tutele e incentivi. Di seguito, una descrizione più approfondita dei principali aspetti che interessano i proprietari di immobili:

### **1. Semplificazione delle procedure per ristrutturazione privata**

Uno degli obiettivi principali della proposta di legge è quello di snellire le procedure burocratiche per i proprietari privati che intendono effettuare interventi di ristrutturazione o demolizione/ricostruzione. Attualmente, le procedure possono risultare lente e complesse, con numerosi passaggi amministrativi e autorizzativi da superare. La proposta introduce modifiche per velocizzare il rilascio dei permessi edilizi, soprattutto quando l'intervento ha come scopo la riqualificazione urbana.

### **2. Tutela dei diritti dei proprietari**

La legge mira anche a proteggere i diritti dei proprietari privati, soprattutto in contesti dove vengono previsti piani di riqualificazione di aree urbane degradate. In particolare, qualora sia necessaria l'espropriazione per motivi di pubblico interesse, il disegno di legge prevede la garanzia di indennizzi equi e compensazioni adeguate per i proprietari interessati. Inoltre, viene rafforzato il principio di trasparenza nelle procedure di rigenerazione urbana, garantendo ai proprietari di immobili il diritto di essere coinvolti nelle decisioni che riguardano la loro proprietà.

### **3. Incentivi economici e fiscali**

La proposta di legge introduce una serie di incentivi economici e fiscali per i proprietari privati che decidono di partecipare a progetti di riqualificazione urbana. Tali incentivi potrebbero includere:

- Agevolazioni fiscali per interventi di miglioramento energetico e strutturale degli edifici.
- Contributi pubblici destinati alla copertura di parte delle spese di ristrutturazione, soprattutto in aree soggette a degrado.
- Finanziamenti agevolati per i proprietari che desiderano investire nella riqualificazione della loro proprietà.

### **4. Ristrutturazioni in aree urbane degradate**

La proposta di legge pone particolare enfasi sulla rigenerazione delle aree urbane degradate, molte delle quali sono caratterizzate da proprietà private abbandonate o in pessimo stato di conservazione. In questi casi, la legge prevede l'introduzione di strumenti che possano incoraggiare i proprietari privati a partecipare attivamente ai progetti di riqualificazione, rendendo più vantaggioso economicamente intervenire rispetto a mantenere l'immobile in stato di abbandono.



Inoltre, la proposta introduce meccanismi per prevenire che le proprietà restino bloccate per anni a causa di questioni amministrative, garantendo che i proprietari possano recuperare il valore immobiliare della propria proprietà tramite interventi di ristrutturazione sostenibili dal punto di vista ambientale e urbano.

### **5. Promozione della sostenibilità ambientale**

Un altro aspetto importante riguarda la promozione di interventi che migliorino la sostenibilità ambientale degli edifici privati. Questo significa che la legge incoraggia i proprietari a includere nelle ristrutturazioni misure per ridurre i consumi energetici, migliorare l'efficienza termica e favorire l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, come i pannelli solari.

### **Conclusione**

In definitiva, la proposta di legge AC 1987 offre un quadro normativo che intende favorire la partecipazione attiva dei proprietari privati ai processi di rigenerazione urbana e ristrutturazione edilizia, semplificando le procedure, garantendo tutele legali e offrendo incentivi economici. Questi interventi, se approvati, potrebbero avere un impatto significativo sia sul miglioramento del tessuto urbano degradato sia sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare privato, ancora di più se venissero aggiunte le proposte dell'UPPI:

- Semplificazione delle procedure: snellire le procedure burocratiche ed amministrative per la registrazione e la gestione dei beni, riducendo tempo e costi per i proprietari.
- Agevolazione per affitti: offrire agevolazioni fiscali o sgravi sui costi di gestione per i proprietari che affittano i loro beni a lungo termine od a canone sociali.
- Promozione della sostenibilità: fornire incentivi per l'adozione di pratiche sostenibili e tecnologie ecologiche che migliorino l'efficienza energetica e riducano i costi di gestione.
- Incentivi per tecnologie verdi: offrire un credito di imposta del 50% per l'installazione di impianti di energia rinnovabile, come pannelli solari e pompe di calore, e per l'adozione di sistemi di gestione energetica avanzati.
- Formazione e supporto: creare programmi di formazione e supporto per i proprietari su questioni legali, fiscali e di gestione dei beni, con riferimento alle organizzazioni maggiormente rappresentative della proprietà immobiliare.



## Il Presidente Nazionale

- Agevolazioni fiscali per investimenti: introdurre una detrazione fiscale del 50% sui costi di ristrutturazione e miglioramento dei beni immobili, applicabile anche alle spese per l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale.
- Accelerazione delle procedure legali: stabilire un tribunale specializzato in contenziosi immobiliari con scadenze precise per la risoluzione delle cause e la gestione degli sfratti, con un'attenzione particolare a ridurre i tempi di attesa.
- Facilitazione per la ristrutturazione: creare un fondo di garanzia per prestiti a basso interesse destinati ai proprietari per la ristrutturazione e la manutenzione di beni immobili, con un massimo di copertura a progetto.

\*\*\*

Entrando nel merito del testo della proposta di legge, l'U.P.P.I. vuole fornire un contributo con le proposte di seguito descritte.

La proposta di legge è stata presentata con l'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei comuni e di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano, nonché di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia. La ratio in definitiva deriva dalla criticità tra i seguenti articoli:

- l'art. 41-quinquies, comma 6, della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 che dispone: *“Nei comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa”*;
- l'art. 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi.

Tale rapporto normativo ha dato luogo negli anni a pareri diversi e interpretativi contrastanti che hanno dato corso a due tesi:

- un primo orientamento riteneva che la disposizione andasse interpretata in maniera restrittiva, con conseguente divieto di realizzazione di interventi eccedenti i citati limiti



## Il Presidente Nazionale

quantitativi in assenza del piano attuativo esteso all'intera zona, anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate;

- un secondo orientamento evidenziava invece che la disposizione prevedesse l'approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi richiedono una pianificazione attuativa finalizzata a un preciso sviluppo.

Il secondo orientamento con riferimento alla Circolare del Ministero LL.PP. n. 1501 del 14/4/1969 non ha però portato al superamento delle divergenze interpretative con le conseguenze giuridiche di varie pronunce della Corte Costituzionale.

L'U.P.P.I. manifesta piena condivisione nei riguardi della proposta di legge AC 1987 in quanto tale proposta, oltre a prefiggere l'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica dei comuni ai fini delle mutazioni del tessuto urbano e specificare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia, prevede anche disposizioni in materia di rigenerazione urbana.

In particolare, la proposta di legge individua una serie di obiettivi, senz'altro condivisibili, quindi anche nella rigenerazione urbana quale strumento finalizzato al recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di migliorare la qualità del costruito, la sua efficienza energetica, la sicurezza sismica in maniera da finalizzare una politica urbana che tenga conto di più fattori e rendere più vivibile il tessuto urbano con la tutela dell'ambiente, del paesaggio anche per raggiungere l'obiettivo europeo entro il 2050.

L'U.P.P.I. ritiene che nella considerazione dell'evolversi dell'urbanizzazione delle città sia indispensabile un approccio innovativo alla pianificazione.

Deve essere prevista un'attuazione di un programma di interventi finalizzati a conformare in maniera unitaria i diversi contesti urbani, assicurando a tutti i cittadini un utilizzo dei servizi e delle strutture urbane.

La scelta politica di procedere con leggi parziali aumenta le incertezze applicative, lasciando di conseguenza interpretazioni discrezionali che contrastano la semplificazione procedurale per gli interventi nei territori.

Si rende quindi improrogabile per eliminare una serie di interpretazioni normative un urgente e sistematico intervento di riordino del quadro normativo urbanistico ed edilizio.

Il Progetto di Legge in esame introduce nella normativa modifiche che possono avere grande rilevanza in fase applicativa. Occorre una riforma che parta dal nuovo codice delle costruzioni di



## Il Presidente Nazionale

cui al DPR 380/2001 maggiormente rispondente alle esigenze di semplificazione e razionalizzazione e più coerente con lo sviluppo delle città rivolto anche al recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'U.P.P.I. ritiene che si debba inoltre procedere ad una riforma integrale ed organica del settore attraverso le modifiche:

- del Testo Unico delle Costruzioni e della normativa di settore correlata;
- del decreto sui requisiti igienico sanitari degli alloggi;
- della Legge Urbanistica e della rigenerazione urbana.

La proposta di legge A.C. 1987 si pone quindi l'obiettivo di fornire la propria interpretazione riguardo la disciplina dell'art. 41-quinquies, sesto comma, della legge urbanistica n. 1150/1942, mirando a ridurre l'impatto di tale disposizione riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia, in particolare disciplinati dall'art. 3, comma 1, lett. d), del DPR 380/01.

La norma interpretativa rinvia ad un riordino organico della disciplina di settore, fissando un termine di 6 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda il comma 2, dell'art. 1 si deve rilevare che tutte le ipotesi a) b) c) rientrano in ambiti edificati ed urbanizzati anche con riferimento al DM 1444/68 (zona B).

Come noto, nelle zone B di completamento, di norma, l'edificazione si attua con intervento diretto, mentre nelle zone C di espansione, mediante piano urbanistico attuativo.

Appare logico confermare che, se non previsto diversamente nel PRG, gli interventi nei lotti delle zone di completamento, essendo ubicati in aree urbanizzate, avvengono con intervento diretto senza obbligo di Piano particolareggiato e di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma con l'obbligo di pagamento degli oneri tabellari di urbanizzazione ridotti.

In relazione al comma 1, dell'art. 1, si ritiene che nell'individuazione dei casi in cui è necessario adottare l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata sia opportuno tenere in debita considerazione, e quindi riportarle nel testo di legge, anche le esigenze sociali di fruibilità del tessuto urbano e cioè in definitiva una esigenza sempre più finalizzata ad un miglioramento dello standard abitativo, quale l'accessibilità alla casa mediante strade, parcheggi, l'accessibilità ai servizi e comunque alle esigenze in costante evoluzione, oltre che, come recita l'articolato, tenere conto delle esigenze correlate alla rigenerazione urbana, alla

## Il Presidente Nazionale

riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione, agevolando lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e di recupero ambientale.

Per rigenerazione urbana si intendono iniziative il cui scopo è promuovere, fra l'altro, l'inclusione sociale e l'efficienza energetica nelle città. Queste iniziative si traducono in progetti e investimenti volti a recuperare beni sottoutilizzati e a ridistribuire le opportunità, aumentando la prosperità urbana e la qualità della vita. In termini pratici, gli obiettivi chiave del rinnovamento urbano includono il successo dello sgombero delle baraccopoli e la riqualificazione fisica - anche di edifici pubblici e residenziali - che tenga conto di altri elementi, come la conservazione del patrimonio. Un altro modo per definire la rigenerazione urbana è come un approccio alla pianificazione urbana che cerca di risolvere i problemi sociali ed economici che affliggono un'area urbana.

Attraverso progetti come la creazione di nodi di trasporto pubblico e di parchi pubblici, nonché attraverso incentivi economici per incoraggiare l'attività imprenditoriale e l'efficienza energetica, vengono migliorati gli aspetti ambientali e urbanistici di una città. Il risultato è la trasformazione di quartieri obsoleti o degradati in aree economicamente produttive di una comunità. In altre parole, la rigenerazione urbana è un approccio globale che fonde visione e azione, volto a risolvere i molteplici problemi delle aree urbane degradate per migliorarne la qualità della vita.

### **Edifici efficienti e accoglienti per il vantaggio di tutti**

Esistono molti approcci alla rigenerazione urbana, ognuno dei quali si concentra su questioni specifiche:

- la rigenerazione economica, come dice il nome, si concentra sul sostegno alla crescita delle imprese in una comunità, attraverso iniziative che, tra le altre cose, mirano a promuovere l'avvio di nuove imprese, l'occupazione, lo sviluppo delle competenze e la crescita dei guadagni.
- Migliorando il clima economico in una zona svantaggiata di una città, la rigenerazione economica contribuisce ad attrarre investimenti privati, a incoraggiare la delocalizzazione delle imprese e lo sviluppo residenziale. Un classico esempio di progetto di rigenerazione

economica è la creazione di hub di trasporto pubblico in aree poco servite, che attraggono imprese, consumatori e residenti.

I progetti di rigenerazione ambientale si concentrano sul rinnovamento del territorio attraverso il recupero di aree abbandonate e il miglioramento ambientale. Gli approcci efficaci alla rigenerazione ambientale includono la creazione di parchi pubblici, la riqualificazione di aree dismesse (terreni precedentemente sviluppati e non utilizzati) e il sostegno a progetti incentrati sull'ambiente che promuovano comportamenti sani come il riciclo, l'uso della bicicletta, gli spostamenti a piedi e i trasporti pubblici. La rigenerazione urbana è riconosciuta come uno degli strumenti più completi ed efficaci che i governi possono utilizzare non solo per guidare lo sviluppo economico, ma anche per promuovere città più inclusive, resilienti, sicure e sostenibili. Si tratta di un processo che crea molti vantaggi per tutte le parti interessate di una comunità, tra cui:

- impedire che il tessuto urbano inizi - o continui - a deteriorarsi, migliorando le infrastrutture fisiche, economiche e sociali;
- generare posti di lavoro, grazie all'arrivo di nuove imprese, migliorando così le condizioni di vita;
- migliorare l'accesso ai servizi pubblici e ai trasporti, facilitando l'integrazione e il collegamento dei residenti con il resto dello spazio urbano;
- aumentare il valore delle proprietà commerciali e residenziali;
- generare risparmi energetici che portano a una riduzione delle emissioni di Co2;
- valorizzare gli edifici locali per rendere più belli i quartieri.

Benefici come questi contribuiscono a preservare e valorizzare le comunità, a vantaggio di tutte le parti interessate.

I progetti di rigenerazione urbana di successo possono trasformare, rafforzare e rigenerare aree in difficoltà, fungendo da catalizzatori per ulteriori investimenti a beneficio delle comunità locali. Concentrare le risorse pubbliche e gli investimenti privati su aree specifiche permette loro di richiamare imprese e nuovi residenti, attratti non solo dalla riqualificazione degli immobili commerciali e residenziali, ma anche da progetti culturali volti a trasformare una città in un centro di ricreazione urbana.



## Il Presidente Nazionale

Per quanto riguarda le disposizioni del comma 2 relative a: lettera a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti urbani ed urbanizzati; lettera b) sostituzione di edifici esistenti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata queste sembrano già normate. E' parere che se il PRG non prevede che tali interventi vengano preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata, si possa procedere con intervento diretto.

Si conviene a maggiore specifica che al comma 2 dopo la frase piano particolareggiato di lottizzazione convenzionata si aggiunga **“ma conforme allo strumento urbanistico vigente”**.

Si ritiene quindi di rivedere le condizioni per le quali gli interventi realizzati o assentiti, fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1, non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui al citato articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 e al citato articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 1968 (sempre fatto salvi quelli per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo), debbano essere considerati conformi alla disciplina urbanistica.

Nello specifico si ritiene sufficiente confermare la conformità al fatto che ci si riferisca ad interventi inerenti aree o strutture urbane definite e urbanizzate e, in caso di edifici esistenti, qualora questi abbiano altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dal medesimo articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 (ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni), in sostituzione dell'attuale elenco nel quale sono riportati tre punti specifici.

Essendo la proposta di Legge finalizzata ad agevolare il processo di rigenerazione urbana, anche in considerazione della transizione ecologica a seguito della Direttiva UE “Case Green”, si ritiene assolutamente indispensabile, nell'ottica di aiutare il proprietario in tali iniziative revisionare la normativa sugli incentivi fiscali edilizi, prevedendo l'armonizzazione e il riordino degli incentivi in tre aliquote totali:

- l'80% per gli interventi denominati “Sisma bonus”;
- il 70% per gli interventi denominati “Ecobonus”;
- il 50% per tutti i restanti interventi;



## Il Presidente Nazionale

- la previsione strutturale per almeno 10 anni di tutte e tre le tipologie di incentivi fiscali al fine di consentire una minima programmazione e la calmierazione dei prezzi degli interventi e dei materiali;
- la detraibilità fiscale in 5 anni oppure in 10 anni per consentire ai cittadini con minore capienza fiscale di poter usufruire interamente del beneficio su richiesta del proprietario;
- reintrodurre la cessione della detrazione o lo sconto in fattura per i soggetti con redditi più bassi e senza capienza fiscale.

Il mantenimento degli incentivi fiscali edilizi si rende necessario anche considerando che gli stessi hanno contribuito in maniera determinante all'evoluzione del mercato immobiliare. Gli incentivi di conseguenza continuano ad agevolare il processo di riqualificazione del tessuto urbano. Un sistema equilibrato e strutturato di incentivi fiscali in materia edilizia, unitamente ad adeguati strumenti finanziari, risulta di fondamentale rilevanza per intraprendere il miglior percorso di rigenerazione delle nostre città.

Il provvedimento contribuisce a portare chiarezza relativamente alla pianificazione urbanistica del territorio agevolando la soluzione relativa ad annose problematiche relative all'emergenza abitativa nelle città a forte attrazione universitaria, lavorativa e turistica, e rivitalizzare i negozi all'interno delle nostre città. Infatti, il mercato immobiliare è condizionato dall'attuale domanda abitativa che risulta più alta dell'offerta, generando di conseguenza un aumento sia dei prezzi di vendita che dei canoni di locazione. Tale situazione rende difficile e in molti casi impossibile comprare o affittare una casa. Si dovrà tendere a creare le condizioni al fine di aumentare l'offerta sul mercato di abitazioni che determinerà, per la legge naturale del mercato, un abbassamento dei prezzi sia di locazione che di compravendita.

Nei casi di demolizione e ricostruzione di un fabbricato dovendo riqualificare il tessuto urbano si potrebbe prevedere la possibilità di usufruire, al momento della ricostruzione, di maggiore volumetria, ovviamente, nel rispetto del contesto, del decoro urbano e di eventuali altri vincoli derivanti dal P.F. o P.R.G.

\*\*\*



Unione  
Piccoli  
Proprietari  
Immobiliari

Il Presidente Nazionale

RingraziandoVi per aver coinvolto l'Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (U.P.P.I.), rimaniamo a Vostra completa disposizione per eventuali chiarimenti, riservandoci l'eventuale invio a breve di integrazioni e rinnovando l'auspicio di una riforma integrale ed organica del settore.

Roma, 17 settembre 2024

Il Presidente Nazionale U.P.P.I

Avv. Fabio PUCCI

Il Segretario Generale U.P.P.I

Dr. Jean-Claude MOCHET

Il Presidente Commissione Urbanistica U.P.P.I.

Ing. Paolo MORINI