



**Artigiani
Imprenditori
d'Italia**

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

8^a Commissione (Ambiente)

Documento di osservazioni e proposte

AS 29 – AS 761 – AS 863 – AS 903 – AS 911

Rigenerazione Urbana

27 febbraio 2024

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringraziamo la Commissione per l'invito a intervenire in audizione su un tema di grande interesse per le nostre Confederazioni e strategico per le imprese artigiane.

Il tema della **rigenerazione urbana**, affrontato in un'ottica ampia e in stretta correlazione con il **contenimento del consumo di suolo, la riqualificazione e messa in sicurezza del territorio, l'adattamento ai cambiamenti climatici**, rappresenta un *asset* strategico su cui occorre definire strategie solide e garantire gli investimenti necessari.

Si tratta di una priorità tanto ambientale quanto economica e sociale.

Il territorio è ricco di funzioni sociali ed economiche consolidate, che necessitano di azioni di prevenzione e risanamento, con **scelte di uso e produttività compatibili** con le esigenze di difesa e tutela idrogeologica e con la necessità di riqualificare e rivitalizzare aree strategiche del Paese.

Un uso non regolato del territorio impoverisce il Paese, eppure è noto che da molti anni si è cercato invano di implementare un quadro normativo in grado di dare corpo ad azioni coordinate di rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e minimizzazione del rischio idrogeologico; come conseguenza, in mancanza di una strategia decisa e ordinata ci si è trovati ad affrontare le emergenze determinate dalle innumerevoli catastrofi ambientali degli ultimi anni.

L'assenza di una programmazione, le difficoltà nella *governance*, un utilizzo poco efficace delle risorse economiche, hanno portato il Paese lontano dagli obiettivi posti a livello comunitario e con un numero elevato di aree a rischio, come emerge dal PNACC (Piano Nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico) recentemente pubblicato.

Bisogna pensare che l'Italia, sotto il profilo degli impatti del clima, si colloca nel c.d. *hotspot* mediterraneo, classificato come **particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici**. Abbiamo subito negli ultimi anni un incremento, in termini di frequenza e di gravosità, di

fenomeni calamitosi, con un **impatto significativo in termini di costi sulle attività economiche e, prima di tutto, sulle persone.**

L'ultimo Rapporto ISPRA sul "Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio" evidenzia che quasi il 94% dei Comuni italiani è a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera e oltre 8 milioni di persone abitano nelle aree a elevata pericolosità. Nel 2021, oltre 540mila famiglie e 1.300.000 abitanti vivono in zone a rischio frana mentre sono circa 3 milioni le famiglie e quasi 7 milioni gli abitanti residenti in aree a rischio alluvione.

Le Regioni con i valori più elevati di popolazione che vive nelle aree a rischio frane e alluvioni sono nell'ordine Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria.

Complessivamente (Fonte PNACC), l'Italia – tra i Paesi dell'Unione Europea – detiene il primato del valore economico delle perdite subite per gli effetti del cambiamento climatico: tra i 74 e i 90 mld di euro negli ultimi 40 anni, e tra i 1500 e i 2000 euro *pro capite*.

Portare dunque a compimento l'obiettivo di disciplinare in maniera organica questa materia rappresenterebbe un passo importante, che consentirebbe di avere un quadro chiaro, omogeneo ed efficace rispetto agli obiettivi di **prevenzione, adattamento e messa in sicurezza**. Siamo in tal senso favorevoli all'esigenza di intervenire, attraverso una legislazione di livello nazionale, sul tema.

Dal nostro punto di vista, inoltre, occorre dare al concetto di rigenerazione urbana un'accezione ancora più ampia, che miri a riqualificare il territorio anche attraverso la **valorizzazione delle piccole attività economiche diffuse**, accreditando un'idea moderna di "bottega" in grado di contrastare la "desertificazione" di importanti aree del Paese. Un'evoluzione che richiama anche l'esigenza di intervenire sulle **infrastrutture, sulla mobilità, sulle periferie e sulle aree degradate**.

In tale ottica, e prima di entrare nel merito dei disegni di legge oggetto di analisi, sintetizziamo alcuni principi conduttori che a nostro avviso devono guidare un intervento sulla rigenerazione urbana:

- ✓ **Governance:** negli ultimi anni è particolarmente aumentata l'attenzione da parte delle Regioni sul tema della rigenerazione urbana, e molte di esse sono intervenute con specifici provvedimenti; il quadro complessivo risulta comunque disomogeneo. L'approvazione di una Legge nazionale in materia dovrebbe fornire un quadro strategico unitario in grado di orientare in maniera decisa le singole Regioni secondo obiettivi e principi comuni. Sempre in tema di *governance* riteniamo che il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e della società civile sia di fondamentale importanza per garantire che la cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana operi in modo trasparente, partecipativo ed efficace. Queste organizzazioni portano con sé una vasta gamma di competenze, conoscenze e prospettive che possono arricchire il processo decisionale e contribuire a identificare le soluzioni più adeguate alle sfide urbane. Le associazioni imprenditoriali possono offrire esperienza nell'ambito dell'edilizia, dell'architettura, delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica, portando alla discussione una visione chiara delle esigenze e delle opportunità del settore privato nel contesto della rigenerazione urbana. Questo coinvolgimento può facilitare la collaborazione tra il settore pubblico e privato, promuovendo investimenti sostenibili e creando un ambiente favorevole all'innovazione. D'altra parte, le associazioni della società civile rappresentano le voci delle comunità locali e dei cittadini. Hanno un'ampia comprensione delle dinamiche sociali e culturali nelle aree urbane, e possono contribuire a garantire che i progetti di rigenerazione rispondano alle esigenze reali delle persone. Il coinvolgimento attivo della società civile può migliorare la legittimità dei processi decisionali e aumentare la fiducia nelle politiche di rigenerazione urbana.
- ✓ **Pianificazione territoriale:** rappresenta uno dei *vulnus* principali delle politiche attuali di rigenerazione urbana, fondamentale per assicurare coordinamento, rispondenza agli obiettivi, efficacia delle azioni. Tra gli strumenti di pianificazione si richiamano il Regolamento Edilizio Tipo, prezzari per le opere pubbliche realmente aderenti alla realtà di mercato dei diversi ambiti territoriali, alleggerimento della burocrazia per l'avvio delle opere e omogeneizzazione della modulistica concernente.

- ✓ **Mappatura e monitoraggio:** rappresentano un tassello fondamentale sia ai fini della pianificazione sia della “messa a terra” degli interventi di riqualificazione. Occorre implementare un censimento strutturato delle aree e dei territori, dei processi di edificazione, un registro degli enti locali, la registrazione completa degli interventi di efficientamento energetico e di ristrutturazione (anche in vista della futura Direttiva Casa), la mappatura delle aree dismesse e classificazione delle stesse, etc.
- ✓ **Priorità per il riuso:** l’obiettivo di contenimento del consumo di suolo e riqualificazione del territorio non può prescindere dalla definizione di un vincolo di priorità che privilegi il riuso e la riqualificazione rispetto al consumo di nuovo suolo. Troppo spesso, nel corso dei decenni passati, l’attenzione alla qualità dell’edilizia è stata trascurata, con conseguenze evidenti sull’aspetto delle città e sulla fruibilità degli spazi. In molti casi, l’edilizia è stata guidata principalmente da obiettivi economici, trascurando il valore intrinseco dell’ambiente costruito. La rigenerazione urbana rappresenta un’opportunità di riconsiderare e migliorare il patrimonio edilizio esistente. Questo processo non solo permette di recuperare spazi urbani sottoutilizzati o degradati, ma contribuisce anche a elevare gli *standard* di qualità nel costruito. Attraverso la rigenerazione, è possibile introdurre nuovi criteri di sostenibilità, *design* innovativo e soluzioni architettoniche all’avanguardia, migliorando la funzionalità e l’estetica delle aree urbane. Un obiettivo che va assicurato anche tramite la definizione di criteri e misure per rendere economicamente vantaggioso il processo di ristrutturazione rispetto alla nuova costruzione (incentivi e detrazioni fiscali, contributi ai Comuni, legislazione premiante, normativa che promuova il “chilometro zero” per manutenzioni di opere pubbliche, etc.).
- ✓ **Risorse:** a partire dal PNRR, le risorse stanziare per gli obiettivi europei si sono senza dubbio rafforzate negli ultimi anni; non sempre però la capacità di spesa è stata coerente con gli obiettivi. Per essere efficace, un provvedimento sulla rigenerazione urbana deve prevedere strumenti economici incisivi, non solo in una logica di eccezionalità dell’intervento (laddove vi sono ritardi da colmare) ma per rispondere in maniera strutturata e costante in una logica di continua riqualificazione del territorio.

In tal senso, la leva fiscale continua a rappresentare uno strumento efficace in grado di orientare gli interventi dei privati (imprese e cittadini) secondo i principi di riqualificazione.

- ✓ **Non solo città:** il concetto di rigenerazione urbana va affrontato in un'ottica ampia, includendo aspetti quali la mobilità e le infrastrutture, i servizi, il recupero di valore dei centri urbani e la valorizzazione del ruolo delle attività economiche ivi presenti.

Osservazioni specifiche sui disegni di legge AS 29, AS 761, AS 863, AS 903 e AS 911

Gli atti in discussione contengono alcuni elementi comuni. Tra questi, si richiama il **Programma nazionale per la rigenerazione urbana** come strumento di pianificazione, e il **Fondo Nazionale per la rigenerazione urbana** come strumento di attuazione. In aggiunta, l'AS 29 e l'AS 863 prevedono una **Cabina di regia nazionale**; tale scelta risulta maggiormente in linea con la necessità di dare organicità alla *Governance*, rispetto ad esempio a quanto contenuto negli AS 761 e 903, che si limitano a delineare l'architettura istituzionale della rigenerazione urbana ponendone le competenze in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In merito alle funzioni del Programma e del Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, occorre *in primis* evidenziare che, seppure le finalità individuate nei diversi provvedimenti si pongano un obiettivo ampio volto a disciplinare il tema della rigenerazione urbana in un'ottica complessiva (che comprenda i concetti di tutela del suolo, valorizzazione del territorio, salvaguardia delle risorse e della biodiversità), tale logica non in tutti i ddl si riscontra concretamente.

In particolare, gli strumenti previsti sembrano per lo più tarati su un **profilo circoscritto alla riqualificazione delle città**, rivolto principalmente a interventi riferiti nella gran parte alle aree degradate o dismesse. In alcuni casi, il Fondo risulta specificatamente orientato al finanziamento degli interventi carattere **di pubblica utilità** (secondo quanto previsto dai Piani) e **prevalentemente riferiti al patrimonio pubblico**.

A ciò si aggiungono **procedure attuative articolate** e una stratificazione di compiti e fasi attuative che rischiano di depotenziare l'efficacia del modello di *Governance* previsto.

Risulta inoltre carente, sostanzialmente in tutti i ddl (seppure in alcuni di essi si prevedano misure per gli interventi privati), una congrua attenzione agli **investimenti privati** che pure possono dare un contributo strategico agli obiettivi di riqualificazione urbana.

È indubbio che siano previste alcune positive misure di semplificazione, ad esempio sulle volumetrie aggiuntive, agevolazioni tributarie sugli immobili oggetto di interventi di riqualificazione (limitate però alle sole persone fisiche), ovvero agevolazioni fiscali sulle operazioni di trasferimento degli stessi. In generale, però, le misure agevolative rivolte agli interventi privati per la rigenerazione urbana risultano secondarie rispetto a quanto previsto per la parte pubblica. Fa eccezione l'AS 29, che all'articolo 17 "**incentivi fiscali**" prevede una serie di misure positive quali, in maniera esplicita, la messa a regime delle detrazioni per la riqualificazione degli edifici.

Va evidenziato, pur non essendo quello della **riqualificazione immobiliare** l'oggetto specifico dei provvedimenti in discussione, che l'Italia dovrà nei prossimi anni accelerare il proprio percorso di ristrutturazione ed efficientamento di un parco immobiliare vetusto, secondo gli obiettivi di decarbonizzazione in arrivo dall'Europa. Non si può dunque ignorare tale aspetto nell'ambito di un intervento organico in materia di riqualificazione urbana, e non si può ulteriormente tardare nell'avvio di un percorso di **riordino** sia in termini strategici sia degli strumenti di agevolazione, già depotenziati e comunque in graduale scadenza dopo il 2024.

Nondimeno, in tutti i provvedimenti **manca qualsiasi riferimento al ruolo strategico delle imprese** e delle attività economiche, anche laddove si individuano meccanismi di coinvolgimento, che rimangono sostanzialmente rivolti ai cittadini. Si tratta di un paradosso, sia per il ruolo strategico del sistema imprenditoriale (in particolare quello delle PMI), nella funzione di manutenzione e messa in sicurezza, sia rispetto alla necessità, già richiamata nelle premesse, di valorizzare le attività economiche diffuse nella loro funzione – anche sociale – di riqualificazione di importanti aree del Paese (rivitalizzazione delle città e delle loro periferie, dei borghi storici, delle aree montane, etc.).

Il ruolo delle Piccole e Medie Imprese Artigiane (PMI) è fondamentale nei processi di rigenerazione urbana. Rappresentano un patrimonio di conoscenza e competenze che può apportare un valore significativo in tali contesti. Spesso hanno una conoscenza approfondita delle comunità locali e del territorio in cui operano, preziosa per identificare le esigenze specifiche delle aree da rigenerare e adattare i progetti di sviluppo urbano alle caratteristiche locali. Conosciute per la capacità di produrre beni e servizi di alta qualità, questo si traduce in una maggiore attenzione ai dettagli e nella creazione di spazi urbani più esteticamente gradevoli e funzionali.

Da ultimo, occorre evidenziare che alcuni dei provvedimenti in discussione richiamano temi ambientali particolarmente strategici come quello delle **bonifiche** o della **gestione rifiuti**; tali richiami però risultano solo accennati, ad esempio tra gli elementi di cui devono tenere in considerazione i Piani per la rigenerazione urbana. Temi quali l'accelerazione delle pratiche di bonifica (ad esempio con riferimento ai terreni contaminati da attività industriali dismesse), o il miglioramento della gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione per agevolarne il recupero e il riutilizzo, sono strettamente connessi con gli obiettivi della rigenerazione urbana e dovrebbero, pertanto, trovare uno spazio specifico all'interno dei ddl in oggetto.