

Camera dei Deputati

Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

**Audizione Ance
21 febbraio 2017**

SOMMARIO

1. Il patrimonio immobiliare pubblico e privato italiano: qualità edilizia generale, standard costruttivi e relativa vetustà dei predetti immobili;
2. Possibili modalità di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare e sua contestuale messa in sicurezza;
3. Il recupero delle aree produttive dismesse, che spesso si trovano in aree periferiche delle città metropolitane, e la loro possibile destinazione d'uso;
4. La demolizione e la ricostruzione tra legislazione vincolistica, legge urbanistica e modalità di calcolo degli oneri concessori;
5. Le misure fiscali;
6. Un possibile piano per il recupero urbanistico e la riqualificazione delle aree periferiche delle città metropolitane. Una proposta per la rigenerazione.

1 - Il patrimonio immobiliare pubblico e privato italiano: qualità edilizia generale, standard costruttivi e relativa vetustà dei predetti immobili

La lunga crisi che ha caratterizzato il settore delle costruzioni a partire dal 2008, restituisce l'immagine di un settore profondamente cambiato e di dimensioni molto ridotte.

Al forte ridimensionamento della nuova edilizia abitativa, però, non è corrisposto un calo della **domanda del bene casa** da parte delle famiglie, che **continua ad essere elevata**. La quota di famiglie, secondo dati Istat, che risulta interessata all'acquisto di un'abitazione è rimasta stabile nel corso della crisi, con una flessione registrata solo nel momento di massimo razionamento del credito da parte delle banche.

Pertanto, in un contesto di diminuzione, seppur lieve, della popolazione, le famiglie continuano ad aumentare e risultano sempre più sensibili ed esigenti nel richiedere **standard qualitativi più elevati**.

Ciò impone un'attenta riflessione sulle **potenzialità derivanti dalla riqualificazione del patrimonio esistente**. Quest'ultimo, infatti, necessita di una profonda e radicale opera di ammodernamento in termini di sicurezza, efficienza e qualità.

Lo stock abitativo italiano è costituito da 12,2 milioni di edifici (per 31,2 milioni di abitazioni), dei quali, **quasi il 70%, è stato costruito prima dell'emanazione delle norme antisismiche (1974) e sull'efficienza energetica (1976)**.

Il patrimonio residenziale esistente è stato in buona parte costruito negli anni della ricostruzione e del boom edilizio; espansione quest'ultima che ha coinvolto con particolare intensità le attuali periferie. **Quasi la metà degli edifici esistenti è stato, infatti, costruito tra il 1946 ed il 1981**.

Tale patrimonio ha, dunque, ormai abbondantemente superato, in media, i 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione.

Ad esempio, il fabbisogno medio degli edifici residenziali è pari a 180 kWh/mq all'anno, un valore circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le vigenti norme sull'efficienza energetica.

Accanto all'**obsolescenza** delle prestazioni energetiche degli edifici, emerge con forza il tema della **sicurezza** del patrimonio immobiliare italiano, soprattutto con riferimento al rischio sismico che caratterizza la maggior parte del territorio italiano.

Nelle aree a **maggior rischio sismico** (zone 1 e 2 secondo la Classificazione sismica della Protezione Civile 2015), che costituiscono **circa il 44% della superficie nazionale** (131 mila kmq) e il 36% dei comuni (2.908), vivono **23 milioni di persone** (39% della popolazione), per un totale di 9 milioni di famiglie, e si trovano circa 6,2 milioni di edifici, di cui circa 5,2 milioni di abitazioni.

E' evidente, quindi, come il processo di **riqualificazione** del patrimonio immobiliare, sia dal punto di vista del consumo energetico, sia da quello della sicurezza degli edifici, sia, infine, della messa in sicurezza del territorio, rappresenta **una prospettiva di lungo periodo** e di carattere strutturale per l'intero settore

Il tema è stato oggetto di un'importante azione del Governo, attraverso la costituzione di una **struttura di missione**, chiamata "**Casa Italia**", che rappresenta il corretto metodo di azione per un **programma che si articola in diversi obiettivi**, tutti di enorme importanza, ma **che devono essere ricondotti ad una strategia omogenea**.

L'Ance ritiene fondamentale il ruolo di Casa Italia, che potrà dare coerenza e unitarietà all'azione di prevenzione, sia sotto l'aspetto sismico, sia con riferimento agli altri rischi che gravano sul territorio.

E' un modello di governance, che ricalca l'esperienza delle strutture di missione sulle scuole e sul dissesto, che abbiamo accolto con molto favore nella consapevolezza che una gestione accentrata possa evitare quella dispersione di risorse e di metodi di intervento che, in passato, ha più volte limitato, se non bloccato, l'efficacia dell'azione.

2. Possibili modalità di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare e sua contestuale messa in sicurezza

Dopo i recenti e drammatici avvenimenti del 2016 e 2017, non solo il terremoto del Centro Italia ma anche più semplicemente i crolli di due edifici a Roma per cause "strutturali" ancora da verificare, senza contare gli edifici danneggiati dagli eventi alluvionali che hanno spesso messo in ginocchio diverse zone d'Italia si torna a parlare di piani di prevenzione in correlazione alla necessità di "**difendere il territorio**" di "**riqualificare il patrimonio edilizio**" e consequenzialmente di "**porre un freno al consumo di nuovo suolo**".

Il patrimonio immobiliare italiano necessita di una profonda e radicale opera di ammodernamento, in termini di sicurezza, efficienza e qualità.

Lo stock abitativo, come detto in precedenza, è costituito da 12,2 milioni di edifici (31,2 milioni di abitazioni). Quasi il 70% degli edifici presenti sul territorio italiano è stato costruito prima del 1974, anno di entrata in vigore della normativa antisismica per nuove costruzioni.

Sono edifici che mostrano la **necessità** non tanto di una semplice manutenzione, ma di un **radicale "aggiornamento"** in rapporto a tutto ciò che negli ultimi anni è cambiato sul piano prestazionale, normativo, del consumo energetico, della sicurezza statica. Se ne parla da tempo ma non si è ancora fatto abbastanza.

Queste azioni rappresentano ambiti nei quali è possibile trovare risposte alla critica congiuntura economica e sociale che ci riguarda tutti e che coinvolge profondamente il

settore delle costruzioni. Tutte azioni che creeranno occupazione, restituiranno sicurezza e miglior qualità della vita alla popolazione. Ne risentirà in modo positivo tutta l'economia nazionale.

Occorrono però prima di tutto **meccanismi urbanistici che rendano possibili**, anche da un punto di vista economico, le **operazioni di riqualificazione urbana**, gli interventi di demolizione e ricostruzione e di sostituzione.

Deve essere un processo che interviene su più profili, ma proprio per la sua articolatezza e complessità può iniziare anche attraverso poche e tutto sommato semplici azioni di modifica normativa. Infatti, si può iniziare dalla fiscalità locale riducendone l'impatto sugli interventi di demolizione e ricostruzione.

Vanno favoriti i **cambi di destinazione d'uso**; va rivista la normativa sugli **standard** perchè la domanda di servizi oggi è notevolmente cambiata. Per rispondere alla molteplice complessità di domanda espressa dalla società attuale il **sistema delle dotazioni deve evolversi da un mero dato numerico ad valore di tipo qualitativo**.

Risulta, sempre più necessaria una **politica di sviluppo territoriale a carattere integrato**. Fino ad oggi, infatti, i vari piani e programmi volti ad attivare interventi nelle città (dai centri storici alle periferie) hanno interessato solo ambiti specifici investendo, nella migliore delle ipotesi, solo una parte della struttura urbana.

Ad esempio, nei progetti dell'ultimo Piano per le periferie si spazia da interventi sul verde urbano, mobilità dolce, riqualificazione spazi pubblici aperti, servizi a sostegno dell'inclusione sociale e welfare.

Sicuramente la nozione stessa di "**riqualificazione urbana**" è tale da ricomprendere una **molteplicità di funzioni**: dal risanamento delle periferie cresciute troppo in fretta per soddisfare una domanda emergenziale di casa a costi medio bassi, alla riqualificazione dei centri storici dove sono presenti spesso edifici obsoleti, insicuri e talvolta anche avulsi dal contesto circostante.

C'è poi il problema delle industrie dismesse e degli immobili pubblici non più funzionali al loro uso. Per ognuna di queste vicende ci vorrebbe una "cassetta degli attrezzi" ben specifica.

Se uniamo la obiettiva complessità delle problematiche da risolvere ai ritardi con cui gli interventi finanziati vengono poi davvero cantierati, alla frammentarietà delle azioni svolte, ci si rende facilmente conto che **uno dei primi ostacoli da superare non è tanto quello economico ma innanzitutto culturale e procedurale**.

E proprio sull'aspetto culturale l'Ance ritiene prioritario accrescere il livello di conoscenza e consapevolezza da parte della popolazione sulle **problematiche di rischio del patrimonio immobiliare esistente** che non è solo quello sismico ma può essere anche idrogeologico o molto più semplicemente quello energetico.

E' un aspetto fondamentale, perché da esso deriva la reale cognizione sulla vulnerabilità degli immobili, sulla base della quale qualunque proprietario deve essere messo nella condizione di scegliere quali interventi dovranno essere effettuati per la riduzione del rischio.

Bisogna creare convenienze non solo economiche affinché i privati decidano di investire sui propri immobili.

L'aspetto non è di poco conto perché mentre può essere più semplice evidenziare il risparmio economico per alcuni tipi di intervento, per quanto riguarda i lavori di riduzione del rischio sismico i vantaggi si avranno, in termini di sicurezza, nel momento in cui ci dovesse essere un nuovo evento calamitoso.

Il **sisma-bonus** fino all'**85%** previsto dall'ultima legge di Bilancio è un **ottimo incentivo** ma **occorre semplificare l'attuazione**, sia in termini normativi condominiali, sia in termini di cedibilità del credito da parte dell'esecutore. Un ulteriore passo potrà essere l'individuazione dei meccanismi che rendano in qualche modo cogente gli interventi.

Senza contare che intervenendo su edifici condominiali dove appunto la proprietà è frazionata i passaggi da fare si moltiplicano e non è sempre detto che poi si arrivi a deliberare di fare i lavori.

E allora il rischio è che si riduca, di fatto, l'ambito di azione ad un ridotto numero di interventi puntuali mentre è necessario avviare un progetto di carattere culturale, economico, e ambientale che riporti al centro dell'attenzione la riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, l'eliminazione degli sprechi, la sicurezza.

Secondo il rapporto dell'Unep (il Programma ambiente dell'Onu) e dell'Organizzazione mondiale della sanità presentato nei mesi scorsi **il degrado ambientale fa da 174 a 234 volte più vittime dei conflitti.**

L'inquinamento atmosferico uccide 7 milioni di persone all'anno. E non è solo, come si è portati a credere, il traffico veicolare, perché un peso sempre maggiore assumono gli **effetti determinati dalla elevatissima inefficienza dei sistemi di riscaldamento e raffrescamento dei nostri energivori edifici.**

Il rapporto 2014 della Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA), analizzando i contributi relativi all'inquinamento da particolato primario a livello Europeo, pone proprio l'inquinamento da edifici (residenziali e commerciali) al primo posto, davanti al settore industriale e a quello dei trasporti. In particolare nel rapporto si rileva come le emissioni primarie di particolato (Particulate Matter o PM) da edifici risultano addirittura da due a tre volte superiori rispetto a quelle da trasporti.

L'Italia rischia peraltro di dover pagare all'UE diverse centinaia di milioni, per la continua violazione delle norme sulla qualità dell'aria.

Il prodotto immobiliare, considerate le sue finalità sociali, deve essere inserito in un

progetto di qualità globale correlato all'evoluzione delle **esigenze** dei consumatori e dell'ambiente e di requisiti da cui non si può più prescindere: **affidabilità; compatibilità ambientale; sicurezza e durata dei prodotti; qualità delle materie prime.**

Tecnologie, soluzioni, materiali avanzati sono di fatto già disponibili sul mercato, ma è necessario creare le condizioni perché queste innovazioni, questi investimenti trovino un pieno e diffuso riconoscimento da parte del mercato.

Alla domanda se *al mercato serve offrire più prodotto nuovo o più recupero dell'esistente* si può rispondere attraverso l'offerta di un prodotto nuovo ricavato dal recupero dell'esistente. In un quadro di risorse limitate sarebbe illogico non sfruttare l'enorme capitale costituito dal patrimonio di edifici e di aree inutilizzate e sottoutilizzate esistenti.

Non solo innovazione tecnologica e dei materiali occorre rivedere anche il modo stesso di progettare gli alloggi. Infatti nel 1977 vi erano poco meno di 17 milioni di famiglie composte in media da 3,3 componenti, nel 2015 il loro numero è salito a quasi 26 milioni e la dimensione media è diminuita a 2,5 persone.

In più vi è stato un significativo mutamento delle tipologie familiari: si è dimezzata l'incidenza delle coppie con figli (dal 63 al 34 %) è triplicata quella delle famiglie mono componente (dal 9 al 30%) e è raddoppiata la quota di famiglie con un solo genitore (da 5 al 9 %).

Per il futuro sono attesi altri importanti cambiamenti. La popolazione con oltre 65 anni passerà dall'attuale 21,7% a circa il 33% della popolazione nel 2051; la componente più giovane (20-34 anni), che ora rappresenta il 16,4% della popolazione, si ridurrà ancora nei prossimi anni.

In questo scenario il settore delle costruzioni può e deve avere il ruolo di osservatore privilegiato che opera sul territorio immettendo sul mercato il "bene più amato dagli italiani".

Lo scenario muta con una rapidità sempre maggiore e richiede agli operatori della filiera elasticità e capacità di intercettare la domanda di flessibilità territoriale. Questo per noi significa attrezzarci per offrire **prodotti diversificati**, sia da un punto di vista costruttivo, sia della modalità con cui viene offerto al pubblico.

Non si possono, infatti, più progettare alloggi che non tengano conto delle mutate esigenze del vivere e dell'abitare.

Servono però norme e strumenti in grado di attivare, nel medio e breve periodo, interventi puntuali di sostituzione edilizia non solo per rispondere alla domanda emergente del mercato, ma anche per innescare un ben più ampio e complesso processo di riqualificazione urbana.

La premessa deve essere piuttosto che: **se si vuole una "bella città", questa è fatta di case, di servizi, di infrastrutture, di quartieri, di industrie**, tra loro correlate e, perché

no, **di persone che la città la vogliano usare in modo rispettoso.**

Oltre agli interventi di demolizione e ricostruzione, componente essenziale per favorire il percorso di riqualificazione, è necessario incentivare tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia consentendo che: i costi di costruzione siano determinati in proporzione al miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica; i cambi di destinazione d'uso siano più flessibili.

La **cura del patrimonio edilizio** dovrà, poi, essere mantenuta nel tempo partendo dall'assunto che la casa costituisce un bene primario prevedendo: **una manutenzione programmata** degli immobili attraverso la predisposizione di un **"libretto d'uso e di manutenzione"** che raccoglie tutte le informazioni sull'immobile (es. interventi periodici, verifiche sulle prestazioni degli edifici ecc).

Una sorta di "anagrafica" dell'edificio come strumento indispensabile per i futuri fruitori dell'immobile.

3. Il recupero delle aree produttive dismesse, che spesso si trovano in aree periferiche delle città metropolitane, e la loro possibile destinazione d'uso

Il tessuto urbano dei comuni italiani è spesso caratterizzato anche dalla presenza di **"vuoti"** dovuti, ad esempio, alla **deindustrializzazione**, che sono **divenuti** nel tempo **parte integrante ed essenziale delle città.**

Frutto di un'epoca di grande industrializzazione ed espansione spesso convulsa e disorganica, queste aree rappresentano una preziosa occasione per la rigenerazione e la competitività urbana.

La crescita economica dell'Italia dipende, infatti, in larga misura dalla riqualificazione del territorio e dalla valorizzazione anche di queste aree.

Considerati gli indirizzi oramai largamente condivisi finalizzati a privilegiare il recupero e la riqualificazione, nonché a ridurre progressivamente il consumo del suolo per arrivare al "saldo zero" secondo gli auspici dell'Unione Europea, il loro utilizzo rappresenta un'occasione unica per realizzare una nuova urbanità.

Ma per far ciò occorre prima di tutto superare uno degli ostacoli principali per il recupero delle aree dismesse e per il loro riutilizzo, ossia quello della loro attrattività!

Se si vuole dare un reale impulso alle politiche di recupero occorre rendere "appetibile" e soprattutto "conveniente" investire nel riutilizzo di un'area dismessa.

E questo si realizza innanzitutto intervenendo sulle norme e sulle procedure che disciplinano il processo di recupero e di rigenerazione, oggi scandito da **regole troppo complesse e incerte** che hanno sovente assorbito più tempo per adempimenti amministrativi e di studio, piuttosto che per interventi di vero e proprio recupero

funzionale delle aree.

È necessario infatti **individuare iter** amministrativi **che agevolino questo percorso** anziché complicarlo.

Per gli operatori infatti è essenziale utilizzare le aree dismesse in un contesto di certezze urbanistiche e ambientali il tutto scandito da una tempistica altrettanto certa. È su questi aspetti che è necessario intervenire da subito.

Cosa si può fare? Innanzitutto occorre creare un **stretto raccordo** tra le procedure per il recupero delle aree sotto il **profilo ambientale** e la **pianificazione urbanistica** e questo in termini di tempi e di adempimenti.

Diventa quindi prioritario individuare **misure dirette a semplificare i procedimenti riguardanti la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati**. Le bonifiche infatti rappresentano il primo necessario passo per il recupero di queste aree, ma le attuali procedure delineate nel Codice dell'ambiente, troppo complesse e farraginose, oltre che scandite da tempi lunghi e troppo spesso incerti, costituiscono un freno per queste attività!

Vale la pena ricordare qualche dato per comprendere come questo fenomeno riguardi tutto il territorio nazionale.

Secondo le ultime stime sono oltre **9.000.000 gli abitanti interessati** alla questione delle **aree ex industriali** con una **media di 2 siti per comune**, per un **totale di circa 13.000 siti potenzialmente contaminati**.

A tutto ciò fa riscontro una realtà, nella quale si rilevano **bassissime percentuali di bonifiche effettuate** (per ISPRA in Sardegna solo 5 su 171 siti, in Calabria 7 su 52). Un risultato davvero molto deludente soprattutto se lo si confronta con quanto si è fatto in altri paesi.

Le **cause** di questo **ritardo** vanno ricercate innanzitutto nella **poca chiarezza delle norme**, in **percorsi amministrativi e procedurali troppo complessi** e spesso oggetto di continue modifiche, ma anche nella difficoltà di instaurare un rapporto virtuoso e sinergico fra il pubblico e il privato.

A ciò si è aggiunta una scarsa capacità, negli anni passati, degli amministratori di sviluppare una visione strategica di rilancio del territorio, di pianificare interventi di sviluppo di più ampio respiro, oltre che le difficoltà oggettive nel reperire investitori a causa della crisi economica.

Per dare nuovo impulso alla politica di recupero e valorizzazione delle aree dismesse diventa prioritario rivedere le procedure e impostare un nuovo rapporto tra pubblico e privato di collaborazione e condivisione del progetto di sviluppo dell'area stessa.

Un modello dinamico, fondato sugli obiettivi che si intendono conseguire dalla trasformazione e sulle tecniche di intervento che dovranno essere proporzionate.

Un **nuovo approccio** che **tenga conto** delle situazioni oggettive e soggettive, del **fattore tempo**, del **fattore costi**/destinazioni d'uso. Solo così si può consentire l'accelerazione delle attività di risanamento del territorio e quindi il suo recupero.

Ma non solo le aree produttive dismesse a rappresentare un elemento importante, ma l'altra partita essenziale è quella del recupero delle periferie e comunque di tutti gli ambiti urbani, individuati dai comuni, nei quali possono essere attuati interventi di riqualificazione attraverso sostituzione edilizia, accorpamento di volumi ecc...

4. la demolizione e la ricostruzione tra legislazione vincolistica, legge urbanistica e modalità di calcolo degli oneri concessori.

Da tempo si parla della **"fragilità" del patrimonio edilizio** che va dall'inadeguatezza energetica, statica, ambientale alle problematiche di decoro urbano.

L'età media degli immobili sta aumentando così come quella per i quali si rendono indispensabili gli interventi di recupero.

I problemi non riguardano soltanto l'aspetto estetico ma concernono soprattutto le strutture come ampiamente dimostrato anche dai recenti eventi sismici e non.

Di fronte ad un patrimonio edilizio insicuro **fortemente e pesantemente energivoro** le attuali politiche di rinnovamento si scontrano con l'assenza di adeguate normative che ne consentano una concreta fattibilità.

Le **maggiori città europee** si sono e si contraddistinguono per la prevalente attuazione di interventi di sostituzione che, in alcuni casi, sono **vere e proprie rottamazioni di città** ormai fatiscenti o inadeguate alla fruizione moderna.

In **Italia**, invece, la possibilità di eseguire questa tipologia di interventi è ancora considerata una procedura "straordinaria" e incontra **molte limitazioni** derivanti soprattutto da un approccio culturale legato ad una rigida concezione del nostro patrimonio edilizio come "intoccabile".

Con il Decreto Fare (Legge 98/2013, di conversione del DL 69/2013) si è intervenuto per agevolare la demolizione e ricostruzione eliminando anche il vincolo della sagoma tra i parametri necessari da rispettare ai fini dell'inquadramento di tale tipologia nella categoria della ristrutturazione edilizia eseguibile con SCIA.

La categoria degli interventi di demolizione e ricostruzione non è, però, sempre consentita nei piani urbanistici o è ammessa entro certi limiti e con particolari prescrizioni e vincoli che ne rendono di fatto impraticabile una sua concreta realizzazione.

Gli interventi di “sostituzione edilizia” si inseriscono, inoltre, in un contesto urbano consolidato che quasi sempre ha delle criticità come il rispetto generico ai limiti di distanza o di altezza.

A ciò si aggiunge lo scarso interesse economico a “rottamare” un edificio dovuto dall’obbligo di ripagare gli oneri di urbanizzazione (anche se sono stati già pagati all’epoca costruzione dell’edificio) e il costo di costruzione.

Pur rientrando di fatto nella categoria della ristrutturazione edilizia la demolizione e ricostruzione viene considerata a tutti gli effetti un intervento di nuova costruzione.

Occorre quindi rendere effettivamente e diffusamente fattibile la demolizione e ricostruzione più conveniente proprio nell’ottica che la stessa è finalizzata a riqualificare immobili che versano in condizioni di degrado o perché del tutto incongrui con il contesto circostante.

Agli interventi di ricostruzione, non dovrebbero innanzitutto applicarsi le stesse limitazioni e condizioni che sono prescritte per le nuove costruzioni tra cui, in particolare, il rispetto di determinati parametri urbanistici-edilizi.

Gli oneri di urbanizzazione dovrebbero essere pagati solo in caso di effettivo aumento del carico urbanistico come più volte ribadito dalla giurisprudenza per gli interventi di ristrutturazione edilizia in generale mentre il costo di costruzione dovrebbe essere proporzionato al miglioramento delle prestazioni energetiche e sismiche.

E’ necessario, superare l’obiezione che gli interventi di demolizione e ricostruzione siano incompatibili e in contrasto con specifici vincoli.

Bisogna liberarsi da ideologie conservative quando non necessarie e cominciare a diffondere una cultura della demolizione e ricostruzione nella consapevolezza che tale strumento favorisce la rigenerazione dei tessuti urbani o migliorando la qualità della vita e la sicurezza dei cittadini.

La progettazione non deve limitarsi alla sola conservazione ma deve attuare un programma di innovazione materiale con misure intese a promuovere il risparmio energetico, la messa in sicurezza degli edifici, lo sviluppo economico, la coesione sociale.

La salvaguardia dei caratteri storico-culturali dovrà conciliarsi con la necessità del ri-uso inteso quest’ultimo come processo di innovazione tecnologico e rivitalizzazione di quelle parti inadeguate alle esigenze contemporanee.

Una politica di rinnovamento del tessuto urbano deve, inoltre, essere in grado di ridisegnare la tradizionale connotazione degli immobili con le diverse esigenze funzionali di una società moderna.

Per far questo è necessario superare il carattere rigido delle previsioni urbanistiche rendendo più flessibili i cambi di destinazione d'uso ovvero, nei casi in cui sono consentiti, eliminando le eventuali prescrizioni che di fatto rendono impossibile il cambio.

Per incentivare le operazioni di demolizione e ricostruzione occorre, quindi, intervenire a livello legislativo prevedendo norme specifiche che ne agevolino e ne rendano economicamente sostenibili la concreta realizzazione.

Questo passaggio normativo dovrà, poi, essere accompagnato da una presa di coscienza da parte di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nelle trasformazioni urbane affinché la demolizione e ricostruzione diventi lo strumento ordinario per le politiche di riqualificazione del patrimonio edilizio.

5. le misure fiscali

Per favorire il miglioramento delle condizioni di sicurezza e del degrado delle città e delle loro periferie molto si può fare mediante l'utilizzo della leva fiscale, come strumento estremamente efficace per il sostegno e la promozione dei processi di rigenerazione e sviluppo delle aree urbane, in grado di incentivare gli investimenti e ridare slancio al settore delle costruzioni.

Secondo l'Ance, quindi, una fiscalità alleata nel contrastare il decadimento delle nostre città deve seguire 2 principali linee guida:

- una strategia fiscale che incentivi il mercato, indirizzando la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare,
- il regime fiscale sugli immobili non deve incidere sui costi di produzione né disincentivare l'investimento.

Nell'ottica di favorire la riqualificazione urbana, l'ANCE propone l'introduzione di un **sistema di incentivi diretti a incoraggiare la permuta tra abitazioni usate e quelle particolarmente performanti sotto il profilo energetico.**

Ciò tenuto conto che, anche per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell'abitare passa per uno scambio tra la "vecchia" abitazione ed una nuova o riqualificata più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

In particolare, si tratta di **incentivare la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione", attraverso la riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati",** prevedendo l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la

misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste si impegnino alla riqualificazione energetica degli stessi e alla conseguente reimmersione sul mercato entro 5 anni.

Né vanno trascurate le politiche volte ad incentivare la “**sostituzione edilizia**”, che implica la **demolizione e ricostruzione dell’esistente**, ammessa oggi anche in presenza di variazione della sagoma e del prospetto.

A parere dell’ANCE, occorrerebbe prevedere l’**estensione della detrazione IRPEF del 50%** per le ristrutturazioni edilizie agli interventi di **demolizione e ricostruzione con incrementi volumetrici, ammessi come premialità da leggi o regolamenti edilizi locali**, e che comportino un miglioramento in termini di efficienza energetica. Lo stesso dovrebbe valere per gli interventi antisismici dell’edificio (es. miglioramento di due classi sismiche definite dall’emanando Decreto del MIT).

Sintesi proposte

- **Imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali per il trasferimento, in permuta, dell’abitazione usata con una nuova in classe energetica elevata**
- **estensione della detrazione IRPEF del 50% agli interventi di demolizione e ricostruzione con incrementi volumetrici, ammessi come premialità da leggi o regolamenti edilizi locali**

L’attuale regime fiscale rappresenta un vero freno all’esercizio dell’attività produttiva, che diventa, in molti casi, decisivo per la fattibilità dell’iniziativa.

Proprio per la particolarità dell’attività esercitata, l’acquisto della materia prima (aree e fabbricati da ristrutturare) sconta un costo fiscale non presente negli altri settori produttivi. Si tratta di tutti gli acquisti di immobili assoggettati ad imposta di Registro (nel caso di acquisto da privati non soggetti IVA), che può incidere fino al 9% del prezzo d’acquisto e che colpisce l’impresa proprio nella fase prodromica all’esercizio dell’attività.

È una stortura dell’attuale sistema che andrebbe corretta, proprio perché rende antieconomico l’intervento e blocca l’incasso di ulteriori entrate per l’Erario, conseguenti alla non realizzazione dell’iniziativa immobiliare.

Allo stesso modo, occorre rivedere le attuali storture che allontanano le decisioni di investimento in immobili destinati al mercato della locazione, stanti le forti disparità tra le operazioni effettuate dalle imprese e quelle effettuate dai privati (i quali, a differenza delle imprese, possono contare sia sull’applicazione del regime della “cedolare secca”, sia sulla cd. “detrazione del 50%” per la ristrutturazione dell’immobile).

Sintesi proposta

- **Imposte fisse di Registro e Ipotecarie per l'acquisto di aree, fabbricati e diritti edificatori, finalizzati ad interventi di riqualificazione urbana**
- **Introduzione di forme di tassazione separata anche per il reddito da affitto delle imprese**

6. un possibile piano per il recupero urbanistico e la riqualificazione delle aree periferiche delle città metropolitane.

L'esistenza di numerosi programmi pubblici di investimento a livello territoriale offre una condizione favorevole per la definizione di nuovi modelli di intervento in ambito urbano, sia in termini di *governance* che di modelli di finanziamento degli interventi.

La **sfida** è rappresentata, in questa fase, dalla necessità di assicurare che le **risorse pubbliche** a disposizione siano utilizzate **come un elemento catalizzatore dei processi di riqualificazione urbana**, come ci insegnano le esperienze di altre realtà europee che l'Ance ha studiato in questi anni.

Dai 500 milioni di euro destinati dalla Legge di stabilità alla riqualificazione delle periferie agli 892 milioni attribuiti al Programma Operativo Città Metropolitane 2014-2020 nell'ambito della politica regionale e urbana dell'Unione Europea, passando per il programma di riqualificazione degli edifici scolastici, tutte le risorse devono essere indirizzate verso un unico obiettivo strategico nazionale, da declinare successivamente in ciascuna realtà locale.

Questo approccio alla rigenerazione "per fondi" non appare assolutamente in grado di affrontare, con una visione coerente, il tema della rigenerazione urbana.

Appare necessario giungere ad un **approccio "per obiettivi", utilizzando i diversi canali di finanziamento per il raggiungimento degli scopi prefissati**. Per questo, però, è necessario l'uso di procedure comuni e stabili nel tempo, ed evitare di proporre, ogni volta, soluzioni diverse e incoerenti tra loro.

Questo approccio ha determinato, per l'ultimo bando periferie, una straordinaria prevalenza di studi di fattibilità, segno evidente di una mancata programmazione e di un atteggiamento opportunistico rispetto alla disponibilità di risorse.

Occorre garantire l'integrazione dei fondi e la definizione di visioni e strategie unitarie a

livello territoriale per l'utilizzo di tutte le risorse disponibili.

Questo significa cambiare approccio rispetto al passato e ragionare in termini di fabbisogni e progetti di riqualificazione urbana e non in funzione dei finanziamenti disponibili.

PRIMA PANORAMICA DELLE RISORSE FINANZIARIE DA METTERE A SISTEMA PER LO SVILUPPO DELLE CITTÀ

Piano Periferie 500 milioni €	Piano Aree degradate 200 milioni €	Piano Città 318 milioni €	PON METRO 896 milioni €
Rischio idrogeologico (Piano stralcio) 1,3 miliardi €	Riqualificazione edifici scolastici 2,5 miliardi €	Fondo Sviluppo e Coesione 36 miliardi € da programmare	Fondi strutturali europei (FESR-FSE)* 51,7 miliardi € già programmati
Impianti sportivi 100 milioni €	Piani nazionali Banda ultra larga e Crescita Digitale	Cassa Depositi e Prestiti	Piano Mobilità sostenibile

**Nota: L'importo di 51,7 miliardi indicato per i fondi strutturali europei comprende gli 896 milioni di euro del PON METRO*

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Da questo punto di vista, il **Piano città** avviato nel **2012** ha rappresentato uno **strumento poco efficace**.

Il Piano ha, infatti, privilegiato il finanziamento di progetti in base al criterio della cantierabilità degli interventi (28 in totale per 318 milioni di euro di finanziamenti statali), senza considerare la visione strategica in cui potevano inserirsi e le sinergie che potevano generare a livello locale.

Inoltre, le procedure complesse e i criteri di scelta dei progetti hanno portato a forti differenze territoriali, con altrettanto forti differenze di attuazione, senza considerare che l'effetto catalizzatore, soprattutto nei confronti delle risorse nella disponibilità di altri Ministeri, è completamente mancato.

Nel corso degli ultimi anni, abbiamo assistito ad una **forte frammentazione dei programmi** di spesa e all'**assenza di visione strategica**.

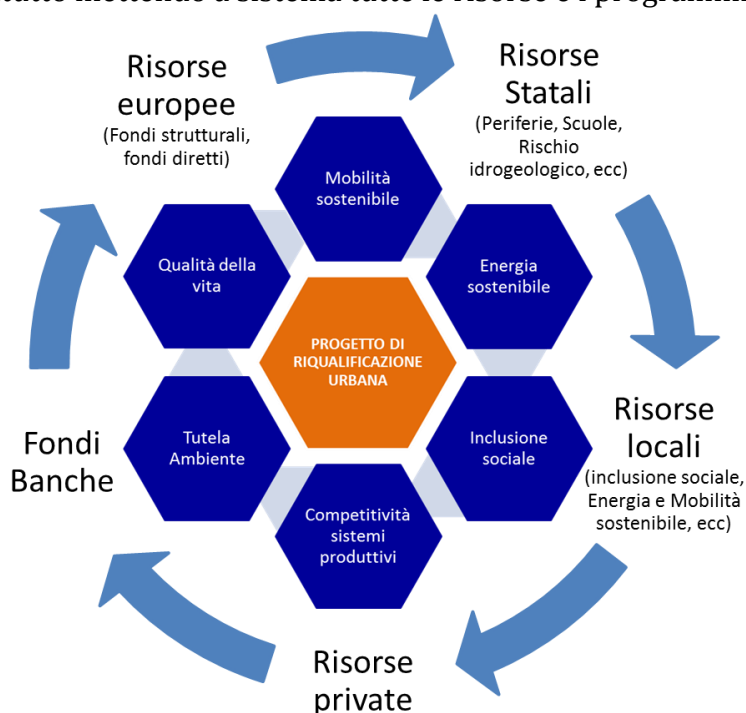
Servono invece una **governance chiara, forte e trasparente**, e misure di accompagnamento **per trasformare i progetti in vere opportunità di sviluppo**.

In tale ottica, appare assolutamente necessario **evitare logiche di distribuzione “a pioggia”** delle risorse, via via disponibili, in grado solo di accontentare una moltitudine di interessi particolari, **ma scegliere**, piuttosto, di destinare i fondi a **progetti di sviluppo del territorio urbano**; progetti **utili alla collettività**, articolati fra loro **in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini e di far crescere l’attrattività della città**.

Le **priorità** andranno alla **mobilità sostenibile**, all’**efficienza energetica**, all’**edilizia scolastica**, alle strutture sanitarie, al **rischio idrogeologico**, al miglioramento delle reti idriche fino allo sfruttamento delle bioenergie e alle reti di comunicazione e alle **politiche abitative**.

In base a queste direttrici andranno definite localmente le priorità per il territorio.

In questo senso, il Segretariato Tecnico istituito nell’ambito del PON Città Metropolitane, su impulso della Commissione Europea, può rappresentare uno strumento molto utile in quanto deve rafforzare la governance, contribuendo a definire una visione strategica nazionale e soprattutto mettendo a sistema tutte le risorse e i programmi esistenti.



Una proposta per la rigenerazione

Il nostro passato ha già visto lanciare tanti fin troppi piani per il recupero del territorio. Basti pensare che **dal 2012 ad oggi** le periferie e comunque le **città** sono state **oggetto** di **tre** distinti **interventi** da parte del Governo con specifiche disposizioni normative.

A prescindere dall'entità delle risorse messe a disposizione che sicuramente non sono congrue rispetto alle reali necessità occorre porsi **quanti** di questi **finanziamenti** si sono nel frattempo **trasformati** in progetti, ma soprattutto quanti di essi **in cantieri! Pochi, molto pochi.** Procedure di selezione, procedimenti amministrativi: **tutto è molto complesso e passare dall'idea al fare richiede tempi lunghi.**

E questa in fondo è un po' la vicenda di pressoché tutti i programmi che dal 1992 ad oggi hanno interessato le città e quasi sempre le periferie.

Un esempio: i programmi di recupero urbano lanciati a dicembre del 1993 a Roma sono ancora in piena realizzazione.

Si deve allora affrontare il problema del recupero delle città con un **nuovo approccio** ed una **nuova consapevolezza**, avviando una forma di intervento che consenta di operare a regime proprio con l'obiettivo di rigenerare quelle parti di città caratterizzate da degrado, scarsa qualità, immobili insicuri dal punto di vista strutturale e magari obsoleti e privi di qualità architettonica, destinazioni d'uso incongrue.

Tutto ciò con **due obiettivi** che rientrano nei diritti fondamentali della nostra carta costituzionale e cioè la **tutela del paesaggio** e della **incolumità e salute dei cittadini** e che si collocano in una posizione di priorità rispetto alla ormai annosa questione del governo del territorio che continua ad essere irrisolta.

Occorre creare un sistema di convenienze per tutti i soggetti coinvolti: dall'intera collettività ricadente nell'ambito ai singoli proprietari, agli operatori privati.

E' necessario **procedere per interventi semplici in grado di attivare efficacemente il capitale privato.** L'integrazione delle funzioni, degli operatori ecc., tipica dei programmi integrati va ripensata attraverso interventi anche autonomi ma **inseriti in un più ampio disegno di qualità urbana.**

Quanto sin qui esposto rende evidente come sia non solo possibile, ma essenziale l'avvio di una nuova politica di "rigenerazione" del tessuto urbano che abbia come **punti di forza:**

- la **sostituzione** edilizia,
- la **delocalizzazione** degli edifici divenuti incongrui,
- l'impiego di materiali e tecniche edilizie, volte ad assicurare il **risparmio energetico,**
- l'uso di **fonti rinnovabili,**
- la **sicurezza** sismica e strutturale.

È evidente però che per far realmente decollare questo processo è necessario, in estrema sintesi:

- **chiarire** che la riqualificazione e la rigenerazione del territorio rappresentano una priorità per l'intera collettività e sono azioni alle quali riconoscere **l'interesse pubblico;**

- obbligare gli enti locali ad **individuare periodicamente gli ambiti di rigenerazione** urbana sui quali formulare le proposte anche per sub ambiti;
- **invitare** gli operatori a presentare **proposte** di rigenerazione **coerenti** con gli indirizzi locali basate sull'**equilibrio del piano economico finanziario**;
- **raccordare la pianificazione urbanistica con le altre normative di settore**, prima fra tutte quella ambientale, con particolare riguardo alla disciplina delle bonifiche;
- **predisporre un quadro di norme e procedure in grado di evitare le lungaggini** procedurali e l'incertezza nei tempi di realizzazione delle opere;
- **definire istituti e meccanismi attraverso i quali, superare** l'immobilismo della proprietà ed il frazionamento della proprietà.