

Strumenti per il professionista

Dicembre 2012

# FORO

# DOSSIER



**CSA**  
**PPC**

**CENTRO STUDI  
ARCHITETTI  
PIANIFICATORI  
PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI**

---

**RI.U.SO. 01**

---

**DOSSIER**

---

Strumenti per il professionista

---

**FORO**

---

**DOSSIER**

---

**aggiornato a Dicembre 2012**

---

A cura di

**Matteo Capuani, Massimo Gallione, Paolo Pisciotta**

con la collaborazione di

avv. **Elisabetta Fiale**, arch. **Anna Sirica**



**CSA**  
**PPC**

**CENTRO STUDI**  
ARCHITETTI  
PIANIFICATORI  
PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI

# Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

**Leopoldo Freyrie**  
Presidente

**Salvatore La Mendola**  
Vicepresidente  
e Presidente Dipartimento  
Lavori Pubblici

**Franco Frison**  
Segretario  
e Presidente Dipartimento  
Accesso alla professione

**Pasquale Felicetti**  
Tesoriere  
e Presidente Dipartimento Interni

**Giorgio Cacciaguerra**  
Presidente Dipartimento  
Università Formazione e Tirocinio

**Pasquale Caprio**  
Presidente Dipartimento  
Lavoro, compensi e competenze  
professionali

**Matteo Capuani**  
Presidente Dipartimento  
Progetto e Innovazione

**Simone Cola**  
Presidente Dipartimento  
Cultura, Promozione e Comunicazione

**Ferruccio Favaron**  
Presidente Dipartimento  
Politiche Urbane e Territoriali

**Raffaello Frasca**  
Presidente Dipartimento  
Deontologia Professionale  
e Presidente  
dell'Ufficio di Coordinamento

**Massimo Gallione**  
Presidente Dipartimento  
Ordinamento Professionale

**Alessandro Marata**  
Presidente Dipartimento  
Ambiente e Sostenibilità

**Paolo Pisciotta**  
Presidente  
del costituendo Centro Studi

**Domenico Podestà**  
Presidente Dipartimento  
Europa ed Esteri

**Lisa Borinato**  
Presidente Dipartimento  
Professione iunior

---

# Indice

9	<b>Prefazione</b>
10	<b>1. Introduzione</b>
12	<b>2. Rilevanza politica della proposta</b>
12	2.1. Il Parlamento
13	3.2. Il Governo
15	<b>3. Coordinamento della legislazione statale esistente in materia urbanistica</b>
15	3.1. L. 457/78 Norme per l'edilizia residenziale
18	3.2. L. 12.07.2011 n° 106 Prime disposizioni urgenti per l'economia
22	<b>4. Legislazioni regionali di riferimento sul tema Piano Casa</b>
22	4.1. Regione Lazio
25	4.2. Regione Campania
27	4.3. Regione Veneto
28	4.4. Regione Emilia Romagna
29	4.5. Regione Marche
32	4.6. Regione Abruzzo
35	<b>5. Semplificazione edilizia: novità della legislazione statale</b>
60	<b>6. Sintesi normativa di RI.U.SO.</b>
64	<b>7. La posizione europea</b>
64	7.1. Crisi del settore edilizio - Patto per la crescita - Riqualificazione urbana
67	7.2. Risoluzione 11 settembre 2012
76	<b>8. Conclusioni</b>
79	Allegato 1 <b>Zone franche urbane</b>
84	Allegato 2 <b>Federalismo demaniale. Cessione dei beni pubblici</b>
91	Allegato 3 <b>Housing sociale</b>
94	Allegato 4 <b>Abusivismo edilizio. Analisi della normativa esistente</b>
109	Allegato 5 <b>Misure per l'attrazione di capitali privati</b>

---

# Prefazione

Leopoldo Freyrie

**RI.U.SO.** è un programma ambizioso ma indispensabile per l'Italia, che va declinato sotto i suoi diversi aspetti, per spiegarlo e renderlo realizzabile. Questo Dossier è uno degli elementi che aiutano a mettere il progetto degli architetti italiani in relazione all'apparato normativo e alle iniziative governative, allo scopo di individuare quali sono gli strumenti esistenti che possono già essere utilizzati per rigenerare il patrimonio edilizio e le città italiane. Altri Dossier seguiranno, per discutere quali siano i possibili strumenti finanziari, le soluzioni e innovazioni tecniche, i sistemi di partecipazione dei cittadini, le migliori sperimentazioni, ecc. Strumenti indispensabili ad approfondire le nostre strategie, perché **RI.U.SO.** è soprattutto un modello innovativo di intervento di trasformazione degli spazi abitativi e del territorio antropizzato: sono le norme e i progetti di governo, nazionale o locale, che vanno adattate ai suoi fini e non viceversa. Infatti così come vogliamo riusare e rigenerare gli edifici, le piazze o i quartieri italiani, vorremmo applicare lo stesso modello all'elefantico apparato legislativo e normativo italiano, senza chiedere di varare nuove leggi bensì 'ristrutturando' le migliori delle esistenti per adattarle allo scopo, che è innanzitutto la doverosa risposta degli architetti alla necessità di un presente e di un futuro sicuro, sostenibile e adeguato alle necessità delle persone. L'urgenza derivante dalle cattive condizioni del patrimonio edilizio, dallo scadimento della qualità dell'habitat, dagli inaccettabili consumi energetici, idrici e del suolo pongono tali questioni in cima all'agenda di qualunque Governo e Parlamento in carica e non possiamo rimandare le soluzioni a norme nuove che arriveranno, probabilmente, troppo tardi.

# RI.qualificazione U.rbana So.stenibile

## I. Introduzione

Compito di questo dossier è quello di **approfondire le tematiche normative ed economico - finanziarie in materia di RI.U.SO.**, nonché le effettive potenzialità delle legislazioni statali e regionali in essere, le iniziative europee, ma anche identificare carenze ed ostacoli. In sostanza si tratta di una ricognizione, ci auguriamo sufficientemente approfondita, sulle materie a base di una politica per RI.U.SO. che risponda con chiarezza ad alcune domande fondamentali:

- che cos'è RI.U.SO.?
- quali obiettivi persegue RI.U.SO.?
- è possibile già oggi attivare politiche urbane ai fini di RI.U.SO.?
- che cosa manca ancora per questi scopi?

RI.U.SO. in sintesi si fonda sui seguenti principi:

1. riduzione del consumo di suolo inedificato;
2. riqualificazione urbana con case sicure e meno costose;
3. sostenibilità finanziaria dei progetti di riqualificazione urbana che favorisca l'iniziativa privata nell'ambito dell'interesse pubblico;
4. sostenibilità ambientale degli interventi.

**Questi principi**, come si evince da quanto segue, **si possono attuare già tramite un efficace coordinamento della legislazione esistente**, in particolare favorendo incentivi volumetrici e fiscali e semplificando le procedure urbanistiche ed edilizie.

Un ulteriore impegno del sistema ordinistico e del CNAPPC sarà quello di **garantire una adeguata formazione professionale sul tema di RI.U.SO.**, come peraltro ci richiede specificamente l'Europa.

Si deve quindi affermare una sostanziale novità nell'ambito della professione di architetto, laddove le nuove normative urbanistiche, ai fini di RI.U.SO., potranno incidere fortemente in materia di formazione universitaria, di formazione post universitaria, di deontologia e di etica.

### FORMAZIONE:

la richiesta, inoltre, di professionalità 'consolidata', è stata sostituita da un modello complesso nel quale la capacità di adattamento e di poliedricità richiesta, nonché la migliore conoscenza di nuove tecnologie e l'estrema specializzazione, rischiano di creare un fenomeno, tutto nuovo, di emarginazione professionale. Solo il ricorso a processi continui e coordinati di formazione ed aggiornamento professionale possono garantire la possibilità di esistenza-resistenza sul mercato. Le regole dettate della I.T.C. (*Information and Communication Technology*) e dai mercati globali hanno reso necessario un aumento della capacità di gestire informazioni, di renderle trasferibili ed una accelerazione nella comunicazione delle stesse, configurando questi parametri - l'informazione, la trasferibilità e la velocità di comunicazione - come il

bene del futuro ed un requisito professionale per gli architetti chiamati a trasformarsi in lavoratori della conoscenza.

La figura dell'architetto, storicamente consolidata nel suo sapere culturale e scientifico, non deve mutare questa sua natura, ma adeguare la sua professionalità ad una modernità complessa.

**RI.U.SO. ha infine un fortissimo impatto di misura anticrisi sull'economia:** infatti tendenzialmente investe circa l'ottanta per cento del patrimonio edilizio italiano residenziale del dopoguerra che necessita di una profonda riqualificazione.

Questa operazione genera qualità ambientale, sicurezza e lavoro e quindi riapertura del mercato in un momento di profonda crisi.

**La fragilità del suolo del nostro paese si confronta con una altrettanto drammatica fragilità degli edifici.**

**Tale fragilità, da intendersi inequivocabilmente come una emergenza, riguarda:**

- la questione sismica;
- la questione idrogeologica;
- la questione del consumo energetico;
- la questione della qualità urbana e della vivibilità.

*RIUSO* assume responsabilmente questa realtà e disegna fattibili ipotesi risolutive.

Solo nel settore residenziale al 2011 abbiamo in Italia oltre 29 mil. di abitazioni; escludendo quelle precedenti al 1945 (8,5 mil.) da considerarsi in gran parte centri storici o comunque parti consolidate delle città storiche, ed escludendo inoltre i 4 mil. di abitazioni realizzate successivamente al 1991 (data di introduzione dell'obbligo di deposito per le autorizzazioni sismiche), abbiamo 16,5 mil. di abitazioni da considerarsi fragili.

Assumendo un costo medio di ristrutturazione/sostituzione si ha un potenziale valore economico relativo ai predetti 16,5 mil. di abitazioni di circa **1.800 / 2.000 miliardi di euro.**

Assumendo ipoteticamente inoltre una base cinquantennale per procedere al piano di *RIUSO* si ha un potenziale valore economico relativo ai predetti 16,5 mil. di abitazioni, **su base annua**, di circa **40 miliardi di euro.**

**È di conseguenza facilmente comprensibile come il Piano *RI.U.SO.* debba diventare una risorsa ineludibile, in particolare in questo momento di grave crisi economica.**

Investire nel Piano *RI.U.SO.* è quindi una assoluta **priorità politica, economica e sociale** per il paese.

Infatti, ai soli dati economici, ai benefici industriali e fiscali, comunque sempre discutibili, si deve aggiungere la soluzione di gravi problematiche urbane oggi esistenti, la salvaguardia della sicurezza dell'abitare ed un potenziale risparmio energetico di oltre il 30% rispetto ai costi attuali.

## 2. Rilevanza politica della proposta

### 2.1 Il Parlamento

Accanto ai numerosi soggetti che affiancano il CNAPPC nella proposta di RI.U.SO. (ANCI, ANCE, Legambiente, ecc.), **anche il Parlamento Italiano** con un importante *Documento di lavoro* del marzo 2012, promosso dall'VIII Commissione della Camera, **ha iniziato un diverso ed innovativo processo di approccio** in materia urbanistico-edilizia e di riqualificazione delle città. Tale documento propone infatti:

#### **DOCUMENTO DI LAVORO ELABORATO DAL COMITATO RISTRETTO**

(C. 329 Mariani, C.438 Lupi, C. 1794 Mantini, c. 3379 Lupi, C. 3543 Morassut)

#### **Principi fondamentali per il governo del territorio**

... omissis ...

#### **Nuovo modello di pianificazione urbanistica**

*Alla pianificazione urbanistica prescrittiva e vincolante occorrerebbe sostituire un nuovo modello di gestione del territorio più flessibile, distinguendo un livello strutturale che non abbia efficacia conformativa della proprietà e che faccia riferimento all'intero territorio comunale o intercomunale, e un livello operativo della pianificazione, che disciplini le trasformazioni dei suoli con un orizzonte temporale stabilito.*

#### **Perequazione, compensazione e premialità urbanistica**

*La legge dovrebbe introdurre principi generali in materia di perequazione urbanistica, al fine di dare una copertura legislativa nazionale a quegli interventi regionali già introdotti su tale aspetto. Al riguardo, occorrerebbe chiarire che la perequazione deve perseguire l'equa ripartizione dei diritti edificatori previsti dalla pianificazione urbanistica e dei relativi oneri derivanti dalla realizzazione delle urbanizzazioni tra i proprietari di immobili, nonché l'effettivo e comprovato raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico anche attraverso la cessione gratuita al comune di aree e di opere occorrenti per le dotazioni territoriali.*

*Occorrerebbe altresì prevedere principi generali in materia di compensazione, in virtù della quale è attribuito al privato la facoltà di chiedere al comune **il trasferimento dei diritti edificatori** già assentiti, ma non più esercitabili per imposizione di vincoli urbanistici, su un'altra area del territorio comunale, previa cessione gratuita dell'area originariamente gravata. Attraverso la compensazione urbanistica sarebbe così possibile procedere a riqualificazioni urbanistiche che producano la delocalizzazione di immobili produttivi dismessi o di immobili non coerenti con le caratteristiche architettoniche e ambientali, nonché interventi di sostituzione edilizia con il riconoscimento di volumetrie aggiuntive.*

#### **Rivalutazione e rivitalizzazione dei centri storici**

*Per rilanciare il processo di riqualificazione urbana occorrerebbe intervenire sulla disciplina relativa agli interventi edilizi introducendo un nuovo concetto di **sostituzione edilizia libera dal vincolo della sagoma**, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 309 del 2011 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Lombardia nella parte in cui consentiva gli interventi di ristrutturazione edilizia tramite demolizione e ricostruzione senza obbligo del rispetto della sagoma.*

#### **Riduzione del consumo del suolo**

Occorre dare avvio ad una nuova cultura della pianificazione, che, attraverso processi in cui vi sia il giusto bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato, passi da una logica di incontrollata espansione del consumo del suolo, che ha portato ad oggi ad uno sviluppo disomogeneo delle città, ad una logica di riduzione del consumo del suolo, che veda valorizzati gli interventi sul patrimonio esistente nella ricerca di un punto di sintesi tra bisogni della collettività ed esigenze economiche, tra antico e moderno in una visione comunque integrata del disegno urbano.

#### **Valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico**

La proposta di legge da elaborare dovrà inoltre recare disposizioni per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, individuando forme di coinvolgimento di privati nell'intervento di valorizzazione.

#### **Riduzione degli oneri di compensazione per la realizzazione delle infrastrutture strategiche**

Il ruolo delle compensazioni ambientali e territoriali nella realizzazione delle opere pubbliche è diventato, sempre più, fonte abnorme di lievitazione dei costi delle opere programmate e di allungamento dei tempi della loro realizzazione. La proposta di legge da elaborare dovrà per questo intervenire sulla normativa vigente fissando regole certe, da un lato, sui soggetti adibiti a partecipare alla fase preventiva di concertazione (sul modello francese del 'dibattito pubblico'), sul suo oggetto, sugli oneri che dalla stessa possono derivare e sui tempi e modalità del suo svolgimento, dall'altro, sulla terzietà e affidabilità degli studi e delle verifiche tecniche relative all'impatto ambientale e territoriale delle opere da realizzare.

## 2.2 Il Governo

Anche l'attuale Governo si è interessato al tema di **RI.U.SO.** attraverso l'approvazione della legge n° 134 del 7 agosto 2012 (conversione del DL 22 giugno 2012 n. 83) che all'articolo 12 reca *Piano Nazionale delle Città* (Contratto di Valorizzazione Urbana).

**Ulteriore novità** è il DM (Ministero Infrastrutture) del 3 agosto 2012 recante *Istituzione della Cabina di regia per l'attuazione del Piano Nazionale per le Città* che prende forma in seguito alla Legge di cui sopra:

#### **D.L. 22 giugno 2012 n.83**

##### **Art. 12**

##### **Piano nazionale per le città**

1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispose un piano nazionale per le città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate. A tal fine, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la Cabina di regia del piano, composta da due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, da due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero dell'interno, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo sviluppo e la coesione economica, per la cooperazione internazionale e l'integrazione e per la coesione territoriale, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti, dell'Associazione nazionale comuni italiani e, in veste di osservatori, da un rappresentante del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) di CDP Investimenti SGR e da un rappresentante dei Fondi di investimento istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze costituita ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 6

luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; con il medesimo decreto sono stabilite le modalità di funzionamento della Cabina di regia. (Ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche nella Cabina di regia non è corrisposto alcun emolumento, indennità o rimborso di spese).

1-bis. Il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti riferiscono alle Commissioni parlamentari competenti in merito all'attività della Cabina di regia con apposita relazione allegata al Documento di economia e finanza.

2. Ai fini della predisposizione del piano di cui al comma 1, i comuni inviano alla Cabina di regia proposte di Contratti di valorizzazione urbana costituite da un insieme coordinato di interventi con riferimento ad aree urbane degradate, indicando:

- a) la descrizione, le caratteristiche e l'ambito urbano oggetto di trasformazione e valorizzazione;
- b) gli investimenti ed i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, comprensivi dell'eventuale cofinanziamento del comune proponente;
- c) i soggetti interessati;
- d) le eventuali premialità;
- e) il programma temporale degli interventi da attivare;
- f) la fattibilità tecnico-amministrativa.

3. La Cabina di regia seleziona le proposte sulla base dei seguenti criteri:

- a) immediata cantierabilità degli interventi;
- b) capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;
- c) riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale;
- d) miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano;
- e) miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale (e contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato).

## 3. Coordinamento della legislazione statale esistente in materia urbanistica

Scopo della analisi che segue è quello di evidenziare che, anche solo alla luce della comparazione della legislazione esistente **si possono già attuare di fatto i principi di RI.U.SO.**

Va quindi sottolineato nuovamente che *RI.U.SO.*, proprio nell'ambito del *Contratto di Valorizzazione Urbana* (legge n° 134 del 7 agosto 2012), **vuole riaffermare e potenziare la centralità dell'interesse pubblico** negli interventi coinvolgendo i Comuni, in sinergia con le risorse private, restituendo a questi il ruolo di coordinamento di indirizzo e di progettazione. Tale proposta, in prima istanza, fonda le radici negli artt. 27-28-30 della L. 457/78, laddove individua **la progettazione come strumento prioritario di azione** e permette la definizione dei perimetri di intervento, mantenendo un rapporto paritetico con la pianificazione, ma **non subordinando le procedure alle pratiche di variante urbanistica**. Infatti, i cosiddetti 'piani di recupero', seguono l'iter procedimentale di un 'progetto', hanno l'efficacia di un piano attuativo, ma non sono soggetti alle procedure tipiche di una 'variante urbanistica' ai piani regolatori generali. La possibilità, inoltre, della definizione di perimetri di intervento (contestualmente alla presentazione delle proposte) rende lo strumento attuale ed attuativo, superando le complessità della zonizzazione.

### 3.1. L. 457/78 Norme per l'edilizia residenziale

#### Art. 27

##### **Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente**

1. I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.

2. Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge ne sono dotati, con deliberazione del consiglio comunale [sottoposta al controllo di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62] (controllo soppresso dalla legge n. 127 del 1997).

3. Nell'ambito delle zone, con la deliberazione di cui al precedente comma o successivamente con le stesse modalità di approvazione, possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo art. 28.

4. Per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero e comunque non compresi in questo, si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali. Ove gli strumenti urbanistici generali subordinino il rilascio della concessione alla formazione degli strumenti attuativi, ovvero nell'ambito delle zone destinate a servizi i cui vincoli risultano scaduti, sono sempre consentiti, in attesa di tali strumenti urbanistici attuativi, gli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'art. 31 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Inoltre sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'art. 31 che riguardino globalmente uno o più edifici anche se modificano fino al 25 per

cento delle destinazioni preesistenti purché il concessionario si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni. Il comma 4 ha sostituito gli originari commi quarto e quinto per effetto dell'articolo 14 della legge n. 179 del 1992).

## **Art. 28**

### **Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente**

1. I piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al terzo comma del precedente articolo 27, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento.

2. I piani di recupero sono approvati con la deliberazione del consiglio comunale con la quale vengono decise le opposizioni presentate al piano, (ed hanno efficacia dal momento in cui questa abbia riportato il visto di legittimità di cui all'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62).

3. Ove la deliberazione del consiglio comunale di cui al comma precedente non sia assunta, per ciascun piano di recupero, entro tre anni dalla individuazione di cui al terzo comma del precedente articolo 27 ovvero non sia divenuta esecutiva entro il termine di un anno dalla predetta scadenza, l'individuazione stessa decade ad ogni effetto. In tal caso, sono consentiti gli interventi edilizi previsti dal quarto e quinto comma del precedente articolo 27.

4. Per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale.

5. I piani di recupero sono attuati: (il comma 5 ha sostituito gli originari commi quinto, sesto e settimo per effetto dell'art.13, comma 1, della legge n. 179 del 1992)

a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprietari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli I.A.C.P. o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi;

b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei seguenti casi:

1) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti;

2) per l'adeguamento delle urbanizzazioni;

3) per gli interventi da attuare, mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo. La diffida può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente incluso.

6. I comuni, sempre previa diffida, possono provvedere all'esecuzione delle opere previste dal piano di recupero,

anche mediante occupazione temporanea, con diritto di rivalsa, nei confronti dei proprietari, delle spese sostenute.

7. I comuni possono affidare la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai proprietari singoli o riuniti in consorzio che eseguano gli interventi previsti dal piano di recupero.

### **Art. 30**

#### **Piani di recupero di iniziativa dei privati**

1. I proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati, possono presentare proposte di piani di recupero.

2. In deroga agli [articoli 1120, 1121 e 1136, quinto comma](#), del codice civile gli interventi di recupero relativi ad un unico immobile composto da più unità immobiliari possono essere disposti dalla maggioranza dei condomini che comunque rappresenti almeno la metà del valore dell'edificio. (comma inserito dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 179 del 1992).

3. La proposta di piano è adottata con deliberazione del consiglio comunale unitamente alla convenzione contenente le previsioni stabilite dall'[art. 28, comma quinto, della legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), e successive modificazioni.

4. La proposta di piano deve essere pubblicata, ai sensi della [legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), con la procedura prevista per i piani particolareggiati.

5. I piani di recupero di iniziativa dei privati diventano efficaci dopo che la deliberazione del consiglio comunale, con la quale vengono decise le opposizioni, (ha riportato il visto di legittimità di cui all'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62).

Pertanto la L. 457/78 trova la sua fondamentale utilità nell'individuazione di principi e procedure che consentono, con le novità legislative introdotte dalla legge 106 del 12 luglio 2011, di **attuare già in modo massiccio progetti di riqualificazione urbana**.

Quindi i principi di *RI.U.SO.*, oltre al riferimento della 457/78, trovano forza immediatamente attuativa attraverso l'applicazione dell'art. 5 della legge 106 del 12 luglio 2011.

## 3.2. L. 12.07.2011 n° 106

### Prime disposizioni urgenti per l'economia

In particolare, il disposto combinato dei commi 9 ed 11 di tale articolo, stabilisce che:

#### Art. 5

##### Costruzioni private

...

9. Al fine di **incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate** con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

...

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso.

Inoltre lo stesso articolo 5 introduce ulteriori novità quali:

1) Al comma 1 punto c si individua la tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: **la 'cessione di cubatura'**;

#### (nota)

##### Definizione di cessione di cubatura

Nella pratica, per la cessione di cubatura, si procede talvolta alla stipulazione di accordi o contratti tra confinanti, in forza dei quali un proprietario 'cede' una quota di cubatura edificabile sul suo fondo per consentire all'altro di disporre della minima estensione di terreno richiesta per l'edificazione, ovvero di realizzare una volumetria maggiore di quella consentita dalla superficie del fondo di sua proprietà.

La possibilità di stipulare convenzioni in materia di trasferimento di cubatura è stata talora disciplinata in leggi regionali o in strumenti urbanistici, ma è opinione corrente, riconosciuta anche dalla giurisprudenza, che ad essa possa farsi ricorso pure in mancanza di un riconoscimento espresso da parte di fonti normative (è opportuno porre in rilievo che la cessione di cubatura può aversi non soltanto in sede di rilascio del permesso di costruire, ma anche in occasione della stipula di convenzioni di lottizzazione tra Comune e Privati, qualora si preveda in esse, ad esempio, da un lato l'asservimento di un'area di proprietà privata ad un uso pubblico non edificatorio e dall'altro una contestuale concentrazione di cubatura

in un'altra area. Viene altresì prospettata la possibilità di stipulazione di contratti ad oggetto pubblico, relativi a varianti da introdurre nello strumento urbanistico, con spostamenti di potenzialità edificatoria da una parte all'altra del territorio comunale). È stato evidenziato in dottrina che il fenomeno in esame non lede, di norma, alcun interesse pubblico in quanto generalmente non si riconnettono conseguenze negative al solo fatto che la densità edilizia massima fissata dallo strumento urbanistico venga sfruttata dal proprietario di un'ampia estensione di terreno, o da più proprietari associati, o da uno dei proprietari che abbia ottenuto la cessione di facoltà edificatorie dei suoi vicini, purché comunque sia impedito il superamento, nella zona complessivamente considerata, degli *standards* consentiti dal piano. L'accorpamento di cubatura potrebbe avere, anzi, addirittura un significato urbanisticamente positivo, quale stimolo per la ricerca di soluzioni progettuali più elaborate e impegnative.

Diverso è, però, il caso in cui lo strumento urbanistico contenga specifiche limitazioni in ordine a tipologie edilizie o alla densità abitativa, poiché in presenza di limitazioni siffatte il trasferimento di cubatura deve ritenersi non consentito.

La ragione dell'ammissibilità del trasferimento di cubatura si ravvisa nel fatto che l'obiettivo del Piano Regolatore è quello di individuare un indice di densità edilizia complessiva in riferimento a ciascuna area edificabile, ma è irrilevante chi di fatto la utilizzi.

I limiti e le condizioni della cessione di cubatura:

- I fondi devono appartenere a proprietari diversi;
- I fondi devono essere ricompresi nella medesima zona edilizia;
- I fondi devono avere la medesima destinazione urbanistica;
- I fondi devono essere contigui anche se non necessariamente confinanti.

Non è necessario che il PRG preveda espressamente la possibilità di cedere le volumetrie tra i proprietari dei fondi ricompresi nella zona edilizia.

Il fenomeno viene inquadrato in due diverse ricostruzioni:

**Una concezione pubblicistica**, secondo la quale è indifferente, sotto il profilo urbanistico, l'esistenza di un rapporto contrattuale fra le parti, mentre la volontà del proprietario 'cedente' deve manifestarsi espressamente, all'interno del procedimento amministrativo di rilascio del permesso di costruire, mediante un atto unilaterale di asservimento con cui egli compie una vera e propria disposizione traslativa, avente efficacia *erga omnes*. L'atto medesimo ha carattere definitivo ed irrevocabile e produce, per i terreni che ne costituiscono l'oggetto, una permanente minorazione della loro utilizzazione da parte di chiunque ne sia il proprietario. L'atto unilaterale di asservimento ha natura pubblica ed è finalizzato a creare le condizioni per il rilascio del permesso di costruire da parte dell'amministrazione. La sua efficacia, per tanto, non è limitata alla sfera privata in quanto esso costituisce presupposto di un atto amministrativo pubblico irrevocabile ed è completamente autonomo rispetto alle pattuizioni private stabilite dalle parti per la concessione dell'asservimento stesso.

In tale prospettiva l'eventuale contratto di cessione di cubatura tra le parti:

- sarebbe un contratto ad effetti obbligatori, comportante l'impegno del cedente a collaborare ponendo in essere gli atti necessari, all'interno del procedimento amministrativo, affinché il cessionario ottenga il permesso di costruire;
- ovvero costituirebbe un atto di rinuncia del proprietario rivolto verso la pubblica amministrazione;
- o ancora configurerebbe un negozio plurilaterale, al quale dovrebbe necessariamente partecipare anche il Comune, finalizzato a disciplinare una micro pianificazione di iniziativa privata.

L'inadempimento di una delle parti contraenti, conseguentemente, non conferisce all'altra parte la possi-

bilità di fare ricorso all'art. 1453 Cod. Civ. per il ripristino dello *status quo ante*, poiché la caducazione del permesso di costruire non può farsi dipendere dalla volontà dei privati (l'atto unilaterale dunque, proprio in quanto tale, non è soggetto alla disciplina della risoluzione e, in caso di inadempimento, il contraente adempiente non potrà mai ottenere la revoca, avendo soltanto la possibilità di conseguire l'adempimento coattivo della controparte ed il risarcimento del danno).

Questa concezione pubblicistica – può considerarsi prevalente – e si distingue in sostanza, tra l'atto di asservimento ed il vincolo dell'asservimento. Quest'ultimo è determinato dal provvedimento amministrativo, tenuto conto dell'efficacia costitutiva del rilascio del permesso di costruire.

Per l'atto di asservimento, invece, viene affermata la libertà delle forme, con l'unico limite dell'idoneità dell'atto stesso a rendere edotta l'amministrazione della volontà di trasferire la volumetria.

**Una concezione privatistica**, secondo la quale il trasferimento di cubatura è l'effetto diretto di un valido contratto tra privati, esterno al procedimento amministrativo di rilascio del permesso di costruire, che di per sé solo costituisce titolo per l'ottenimento di questo. In sostanza si tratta di un contratto atipico, ritenuto ammissibile da quella dottrina che contesta l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un principio di tipicità dei diritti reali affermando che l'unico limite alla costituzione di diritti reali atipici sarebbe costituito dalla meritevolezza dell'interesse perseguito dalle parti ai sensi dell'art.1322 Cod. Civ. ovvero prospettando la configurabilità di una tipicità sociale collegata ad un riconoscimento giurisprudenziale o consuetudinario. La cessione di cubatura costituirebbe, dunque, una vera e propria alienazione della astratta facoltà di edificare.

Nella pratica, per realizzare trasferimenti di cubatura, si è fatto ricorso:

- alla costituzione di un diritto di superficie attraverso un contratto fiduciario accompagnato da un patto obbligatorio che impegna il superficiario a sfruttare solo indirettamente ed unicamente sul fondo di cui è pieno proprietario la facoltà edificatoria che complessivamente gli spetta (a diverso titolo) sui due fondi;
- alla costituzione di una servitù di non edificare 'finalizzata', in cui il peso gravante sul fondo servente non consiste solo in un 'non edificare' ma anche in un sopportare che sul fondo dominante insista una costruzione di volume superiore agli indici di densità fondiaria stabiliti dallo strumento urbanistico.

Le norme urbanistiche regionali e locali possono comunque prevedere un apposito procedimento di autorizzazione comunale, previo controllo di compatibilità con lo strumento di piano.

Indipendentemente a quale delle due concezioni evidenziate si aderisca, deve rilevarsi che il permesso di costruire rilasciato in seguito a cessione di cubatura è definitivo e l'inedificabilità dell'area asservita o accorpata costituisce una qualità obiettiva del fondo. Ne consegue che i frazionamenti o le successive alienazioni di una parte più o meno estesa dell'area asservita o accorpata lasciano immutata la disciplina urbanistica per essa applicabile, permanendo anche per gli acquirenti delle parti non edificate il divieto di utilizzare le potenzialità edificatorie dell'area, definitivamente perdute per il semplice fatto che di esse già si è disposto.

A seconda della tesi cui si aderisce, l'effetto della cessione di volumetria può realizzarsi mediante:

- Contratto di trasferimento di diritto reale sottoposto alla condizione sospensiva del rilascio del titolo abilitativo da parte del Comune;
- Atto unilaterale d'obbligo/Atto unilaterale di asservimento;
- Contratto con effetti obbligatori sottoposto alla condizione sospensiva del rilascio del titolo abilitativo da parte del Comune;
- Costituzione di una servitù di non edificare con assunzione dell'obbligo di agevolare la richiesta del permesso di costruire in capo al titolare del fondo dominante.

2) Al comma 3 viene assicurata certezza nella circolazione dei diritti edificatori introducendo modifiche all'art 2643 del Codice Civile; infatti prescrivendo la necessità di trascrizione presso le conservatorie immobiliari dei «*contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali ovvero da strumenti di pianificazione territoriale*». Trattasi di una disposizione assai opportuna, che introduce una forma di pubblicità efficace sia per tutelare l'affidamento di terzi, eventuali acquirenti, sia per consentire la verifica, in occasione della richiesta del rilascio di un permesso di costruire, della capacità edificatoria di un'area della quale è stata utilizzata (anche solo parzialmente) la volumetria edificatoria.

3) Al comma 3 bis agevolazione del trasferimento dei diritti immobiliari modificando la legge 23 dicembre 1998 n. 448;

4) Al comma 4 semplificazione alle procedure di trasferimento di beni immobili e di registrazione dei relativi contratti;

5) Al comma 4 bis agevolazione della circolazione delle informazioni concernente gli immobili con modifiche della normativa della agenzia del territorio;

6) Al comma 6 modalità per semplificare l'accesso di cittadini ed imprese agli elaborati tecnici degli strumenti urbanistici;

7) Al comma 8 semplificazione delle procedure per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a VAS;

8) Al comma 8 bis:

*«Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato, non abbia trovato applicazione il secondo comma, nell'interesse improcrastinabile dell'Amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modifichino la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiarie rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduti. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli articoli 15 e 16».*

9) Al comma 10 vi è l'esclusione degli incentivi di cui al comma 9 per gli edifici abusivi o per siti dei centri storici;

10) Al comma 11 si afferma il mantenimento del rispetto degli standard urbanistici e della disciplina della attività edilizia (antisismica, sicurezza, antincendio, sanitario, efficienza energetica e codice dei beni culturali);

11) Al comma 13 punto b recita *«i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale».*

## 4. Legislazioni regionali di riferimento sul tema 'Piano Casa'

Com'è noto la legge 106 del 12 luglio 2011 al comma 9 dell'art. 5 **affida alle Regioni il compito di adottare tramite specifiche legge regionali le previsioni in essa stabilite**; ma anche nel caso di mancata adozione della norma regionale valgono comunque le indicazioni 'minime' statali; quest'ultimo aspetto è ben sintetizzato al successivo punto 6. Si riportano di seguito, in sintesi, alcuni casi di recepimento regionale a solo titolo esemplificativo e non certamente esaustivo del complesso della Legislazione regionale italiana in essere.

### In genere le legislazioni regionali propongono:

- i progetti o piani di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici sono da applicarsi in deroga agli strumenti urbanistici vigenti;
- la realizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione è subordinata all'esistenza o alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ovvero al loro adeguamento in relazione al maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie utile degli edifici esistenti nonché alla realizzazione dei parcheggi;
- sono previsti, per questi interventi, gli incentivi volumetrici così come previsti nell'ambito della legislazione statale;
- l'utilizzo, nei casi di cui sopra, di tecniche costruttive, con criteri di sostenibilità e utilizzo di materiale ecocompatibile, che garantiscano prestazioni energetico-ambientali elevate o come previsto dalla Legge Veneto di ulteriori incentivi nel caso di raggiungimento di elevati *standards* di riduzione dei consumi;
- i progetti o piani di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione sono da realizzarsi ai fini di ridurre il consumo del suolo inedito e di un netto miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica;
- introduzione di elementi di perequazione e di compensazione urbanistica;
- in molti casi è previsto l'utilizzo del concorso di progettazione anche con ulteriori incentivi.

### 4.1. Regione Lazio

#### **L.R. 13 agosto 2011, n. 10**

*L'articolo 4 della l.r. 21/2009 è sostituito dal seguente:*

#### **Art. 4**

#### ***Interventi di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione degli edifici***

1. *In deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti o adottati nonché nei comuni*

sprovvisi di tali strumenti, sono consentiti, con esclusione degli edifici ricadenti nelle zone C di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 realizzati da meno di venti anni e previa acquisizione del titolo abilitativo di cui all'articolo 6, interventi di sostituzione edilizia con demolizione e ricostruzione, con ampliamento entro i limiti massimi di seguito riportati della volumetria o della superficie utile esistente, degli edifici di cui all'articolo 2, limitatamente alle seguenti fattispecie:

- a) per edifici a destinazione residenziale per almeno il **cinquanta per cento**, ampliamento fino al trentacinque per cento;
- b) per edifici a destinazione prevalentemente non residenziale, ampliamento fino al **trentacinque per cento** e comunque non superiore a trecentocinquanta metri quadrati, a condizione che nella ricostruzione si rispettino le destinazioni d'uso previste dagli strumenti urbanistici;
- c) per edifici plurifamiliari a destinazione residenziale superiori a cinquecento metri quadrati in stato di degrado, ampliamento **fino al sessanta per cento**, a condizione che venga mantenuto almeno il precedente numero di unità immobiliari in capo ai proprietari;
- d) per edifici residenziali ricadenti nelle zone territoriali omogenee E, con esclusione di quelli realizzati prima del 1950, ampliamento fino al **venti per cento** della cubatura esistente.

...

La realizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione di cui al comma 1 è subordinata:

- all'esistenza o alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ovvero al loro adeguamento in relazione al maggior carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie utile degli edifici esistenti nonché alla realizzazione dei parcheggi di cui all'articolo 41 sexies della l. 1150/1942;

- alla realizzazione di interventi di piantumazione di essenze arboree e vegetazionali con un indice minimo di densità arborea, comprese le alberature esistenti, pari ad un albero di alto fusto ogni cento metri quadrati di superficie libera da costruzioni ed un indice minimo di densità arbustiva, compresi gli arbusti esistenti, pari ad un arbusto ogni cento metri quadrati di superficie libera.

...

Al fine di promuovere la qualità edilizia ed architettonica degli edifici di cui al presente articolo e dell'ambiente urbano, nel caso in cui il soggetto proponente l'intervento di sostituzione edilizia provveda mediante la procedura del **concorso di progettazione**, con l'assistenza degli ordini professionali competenti, l'ampliamento di cui al comma 1 è aumentato del dieci per cento, purché l'intervento sia realizzato sulla base del progetto vincitore del concorso. Qualora gli interventi di cui al comma 1 afferiscano alla prima casa, è riconosciuta ai comuni la facoltà di consentire, con deliberazione del consiglio comunale, entro il 31 gennaio 2012, una riduzione fino al massimo del 30 per cento del contributo dovuto in riferimento agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

#### **CIRCOLARE REGIONE LAZIO:**

**Piano casa della Regione Lazio. Primi indirizzi e direttive per la piena ed uniforme applicazione degli articoli 2, 3 e 6 della l.r. Lazio n. 21/2009, come modificate, integrate e sostituite dalla l.r. Lazio n. 10/2011**

Si riporta parte del testo della Circolare in oggetto in quanto in essa ben si definisce l'aspetto derogatorio dei testi legislativi di riferimento.

... omissis ...

*In proposito, nulla quaestio quanto a presunti contrasti rispetto a previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali; infatti, per un verso, è fuor di dubbio che la legge regionale è fonte prevalente sulle difformi disposizioni della normativa pianificatoria comunale, soprattutto considerando che, nel caso di specie, la l.r. n. 10/2011 reca norme speciali e di carattere eccezionale; d'altro canto, è la stessa l.r. n. 21/2009, come modificata dalla l.r. n. 10/2010, a prevedere espressamente che gli interventi previsti possano essere ammessi anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi comunali, sia vigenti che adottati (cfr. artt. 3, 3ter, 4 e 5).*

*Analogo, seppur meno evidente, è il rapporto che intercorre tra le previsioni del Piano Casa regionale e le disposizioni legislative statali e regionali applicabili in via ordinaria alla materia edilizia.*

*Al riguardo, si deve rammentare che le previsioni del Piano Casa non trovano fondamento e legittimazione nell'ordinamento edilizio 'a regime', poiché costituiscono recepimento, in sede legislativa regionale, degli specifici principi e criteri contenuti nell'accordo tra Stato, Regioni ed Autonomie Locali del 31 marzo 2009 (poi ratificato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Unificata il 1 aprile 2009, e pubblicato in G.U.R.I. 29 aprile 2009, n. 98), e nell'art. 5 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (cd. Decreto Sviluppo), convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106.*

*Le disposizioni del Piano Casa regionale danno attuazione ai principi contenuti nelle sopra richiamate disposizioni di legge statale e si atteggiano a norme di legge speciali, derogatorie di eventuali contrastanti disposizioni operanti in via ordinaria in materia edilizia, le quali resteranno applicabili alle peculiari fattispecie disciplinate dal Piano Casa per le sole parti in cui non risultino derogate dalla norma speciale e comunque nei limiti in cui non si pongano in contrasto con essa, impedendone o limitandone l'applicazione.*

*Tale essendo lo specifico contesto ordinamentale di riferimento è, quindi, fuorviante valutare i margini di applicabilità delle disposizioni del Piano Casa in raffronto alle norme statali e regionali disciplinanti in via ordinaria l'attività edilizia, poiché qualsivoglia contrasto di tal fatta sarebbe privo di concreta rilevanza, in quanto da risolvere alla luce del principio di specialità.*

### **Lex specialis derogat generali**

*In riferimento a tale principio la disciplina introdotta dal 'Piano Casa' prevale sulle disposizioni dettate dalle L.R. 38/99 con riguardo alla edificazione nelle zone agricole. In sintesi, il Piano Casa regionale è direttamente applicativo degli specifici principi contenuti nelle previsioni del c.d. Piano Casa statale ed è stato assunto dalla Regione in esercizio delle proprie attribuzioni di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione. Pertanto, l'assentibilità degli incrementi volumetrici e superficiali ammessi dal Piano Casa regionale non resta subordinata ai principi ed alle previsioni contenute nell'ordinamento edilizio 'a regime', dovendo rispondere agli specifici principi, come già detto, di carattere speciale, dettati dal Piano Casa statale e dal Decreto sviluppo; la normativa edilizia applicabile in via ordinaria resterà, dunque, operante in relazione alle sole previsioni di contenuto meramente definitorio, oppure, in relazione a quelle norme il cui rispetto venga espressamente previsto e richiesto dalle disposizioni del Piano Casa. In definitiva, quindi, l'applicazione delle previsioni del Piano Casa regionale non potrà trovare ostacoli in presenza di contrastanti previsioni, siano esse contenute in strumenti urbanistici o regolamenti edilizi (peraltro espressamente derogati) od in disposizioni legislative operanti in via ordinaria nella materia edilizia. Un particolare accenno va, quindi, svolto, in relazione all'ipotesi di contrasto delle previsioni del Piano con le disposizioni del D.M. n. 1444/1968. In proposito va considerato che i limiti e le prescrizioni fissati dal menzionato decreto sono imposti ai Comuni in sede di formazione degli strumenti urbanistici e delle loro varianti, ma non impedisce certo di dare applicazione a disposizioni legislative sopravvenute, viepiù se di portata e natura speciali. Inoltre, la funzione legislativa regionale concorrente esercitata col Piano Casa regionale, attua una norma statale speciale, il cui contenuto di principio è, quindi, l'unico vincolo imposto al legislatore regionale. Infine, deve pure considerarsi che i limiti fissati dal D.M. n. 1444/1968 sono comunque connotati da inderogabilità 'relativa', giacché la giurisprudenza ammette finanche il Comune a discostarsene, purché assista tale scelta con adeguata motivazione; va da sé, quindi, che il superamento di detti limiti non può impedire a priori l'applicazione di una previsione legislativa regionale di carattere speciale. Anzi, proprio l'obbligo di dare compiuta applicazione a tale disposizione legislativa giustificherà ex se l'eventuale superamento di quei limiti. Per cui, fatte salve le disposizioni del precitato D.M. espressamente richiamate e fatte salve dal piano casa regionale, i limiti e le prescrizioni dallo stesso dettate non possono valere a limitarne od escluderne l'applicazione.*

## 4.2. Regione Campania

L.R. n° 1 del 5 gennaio 2011

### Art. 4

#### **Interventi straordinari di ampliamento**

1. In deroga agli strumenti urbanistici vigenti è consentito, per uso abitativo, l'ampliamento fino al **venti per cento** della volumetria esistente per i seguenti edifici:

- a) edifici residenziali uni-bifamiliari;
- b) edifici di volumetria non superiore ai millecinquecento metri cubi;
- c) edifici residenziali composti da non più di tre piani fuori terra, oltre all'eventuale piano sottotetto.

2. L'ampliamento di cui al comma 1 è consentito:

- a) su edifici residenziali come definiti all'articolo 2, comma 1, la cui restante parte abbia utilizzo compatibile con quello abitativo;
- b) per interventi che non modificano la destinazione d'uso degli edifici interessati, fatta eccezione per quelli di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b);
- c) su edifici residenziali ubicati in aree urbanizzate, nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968;
- d) su edifici residenziali ubicati in aree esterne agli ambiti dichiarati in atti formali a pericolosità idraulica e da frana elevata o molto elevata;
- e) su edifici ubicati in aree esterne a quelle definite ad alto rischio vulcanico;
- f) su edifici esistenti ubicati nelle aree sottoposte alla disposizioni di cui all'articolo 338, comma 7, del Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e successive modifiche, nei limiti di tale disciplina;
- g) su edifici regolarmente autorizzati ma non ancora ultimati alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Per gli edifici a prevalente destinazione residenziale, nel rispetto delle prescrizioni obbligatorie di cui al comma 4, è consentita, in alternativa all'ampliamento della volumetria esistente, la modifica di destinazione d'uso da volumetria esistente non residenziale a volumetria residenziale per una quantità massima del venti per cento.

4. Per la realizzazione dell'ampliamento sono obbligatori:

a) l'utilizzo di tecniche costruttive, con criteri di sostenibilità e utilizzo di materiale eco-compatibile, che garantiscano prestazioni energetico - ambientali nel rispetto dei parametri stabiliti dagli atti di indirizzo regionali e dalla vigente normativa. L'utilizzo delle tecniche costruttive ed il rispetto degli indici di prestazione energetica fissati dalla Giunta regionale sono certificati dal direttore dei lavori con la comunicazione di ultimazione dei lavori. Gli interventi devono essere realizzati da una ditta con iscrizione anche alla Cassa edile comprovata da un regolare Documento unico di regolarità contributiva (DURC). In mancanza di detti requisiti non è certificata l'agibilità, ai sensi dell'articolo 25(R) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia -Testo A), dell'intervento realizzato;

b) la conformità alle norme sulle costruzioni in zona sismica.

...

## **Art. 5**

### **Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione**

1. In deroga agli strumenti urbanistici vigenti è consentito l'aumento, entro il limite del **trentacinque per cento**, della volumetria esistente degli edifici residenziali per interventi di demolizione e ricostruzione, da realizzarsi all'interno dell'area nella quale l'edificio esistente è ubicato, di proprietà del soggetto richiedente.

2. L'aumento di cui al comma 1 è consentito:

- a) nel caso di edifici a destinazione abitativa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), la cui restante parte abbia utilizzo compatibile con quello abitativo;
- b) per interventi che non modificano la destinazione d'uso prevalente degli edifici interessati;
- c) nel caso di edifici residenziali ubicati in aree urbanizzate, nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati;
- d) su edifici residenziali ubicati in aree esterne agli ambiti dichiarati in atti formali a pericolosità o rischio idraulico e da frana elevata o molto elevata;
- e) su edifici ubicati in aree esterne a quelle definite ad alto rischio vulcanico.

3. Il numero delle unità immobiliari residenziali originariamente esistenti può variare, purché le eventuali unità immobiliari aggiuntive abbiano una superficie utile non inferiore a sessanta metri quadrati.

4. abrogato

...

## **Art. 7**

### **Riqualificazione aree urbane degradate**

1. La risoluzione delle problematiche abitative e della riqualificazione del patrimonio edilizio e urbanistico esistente, in linea con le finalità e gli indirizzi della legge regionale n.13/2008, può essere attuata attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile della città e con strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, la riduzione del disagio abitativo, il miglioramento delle economie locali e l'integrazione sociale.

2. Al riguardo le amministrazioni comunali devono concludere il procedimento, anche su proposta dei proprietari singoli o riuniti in consorzio, con provvedimento da adottare, nel rispetto dei termini previsti dalla legge n. 241/90, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti relativo agli ambiti la cui trasformazione urbanistica ed edilizia è subordinata alla cessione da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, e in rapporto al valore della trasformazione, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto ministeriale n.1444/1968. Nella identificazione dei suddetti ambiti devono essere privilegiate le aree in cui si sono verificate occupazioni abusive.

3. Al fine di favorire la sostituzione e l'adeguamento integrale edilizio ai criteri costruttivi di sostenibilità nelle aree urbane da riqualificare di cui al comma 2, anche in variante e in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, è consentito l'aumento entro il limite del **cinquanta per cento** della volumetria esistente per interventi sugli edifici residenziali pubblici secondo le tipologie indicate dall'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n.380, vincolando la regione all'inserimento, nella programmazione di fondi per l'edilizia econo-

*mica e popolare, indicando allo scopo opportuni stanziamenti nella legge di bilancio, previa individuazione del fabbisogno abitativo delle categorie e delle fasce di reddito dei nuclei familiari in emergenza.*

*4. Se non siano disponibili aree destinate a edilizia residenziale sociale, le amministrazioni comunali, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, possono individuare aree da utilizzare per edilizia residenziale sociale, da destinare prevalentemente a giovani coppie e nuclei familiari con disagio abitativo.*

*5. Per immobili dismessi, in deroga agli strumenti urbanistici generali e ai parametri edilizi, con particolare riferimento alle altezze fissate dagli stessi strumenti purché nel rispetto degli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n.1444/1968 e nel rispetto delle procedure vigenti, sono consentiti interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, anche con cambiamento di destinazione d'uso, che prevedono la realizzazione di una quota non inferiore al trenta per cento per le destinazioni di edilizia sociale di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale 22 aprile 2008 (definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea). La volumetria derivante dalla sostituzione edilizia può avere le seguenti destinazioni: edilizia abitativa, uffici in misura non superiore al dieci per cento, esercizi di vicinato, botteghe artigiane. Se l'intervento di sostituzione edilizia riguarda immobili già adibiti ad attività manifatturiere industriali, di allevamento intensivo, artigianali e di grande distribuzione commerciale, le attività di o di distribuzione già svolte nell'immobile assoggettato a sostituzione edilizia devono essere cessate e quindi non produrre reddito da almeno tre anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge.*

## 4.3. Regione Veneto

### Art. 1

**Modifica all'articolo 2 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche e successive modificazioni**

1. Il comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 è così sostituito:

*«1. Per le finalità di cui all'articolo 1, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, è consentito l'ampliamento degli edifici esistenti nei limiti del venti per cento del volume se destinati ad uso residenziale e del venti per cento della superficie coperta se adibiti ad uso diverso. Resta fermo che nei limiti dell'ampliamento non vanno calcolati i volumi scomputabili ai sensi della normativa vigente».*

2. Al comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 dopo le parole 'corpo edilizio separato' sono soppresse le seguenti parole 'di carattere accessorio e pertinenziale'.

3. Al comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 le parole '31 marzo 2009' sono sostituite dalle parole '31 maggio 2011'.

4. Dopo il comma 5 dell'articolo 2 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 è inserito il seguente comma:

*«5 bis. La percentuale di cui al comma 1 è elevata di un ulteriore 15 per cento per gli edifici residenziali, purché vi sia un contestuale intervento di riqualificazione dell'intero edificio che ne porti la prestazione energetica, come definita dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia' e dal decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n.*

59 Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia e successive modificazioni, alla corrispondente classe B».

## 4.4. Regione Emilia Romagna

Merita particolare attenzione il caso della Regione Emilia Romagna, laddove oltre al recepimento della normativa statale ritroviamo una prima esauriente definizione normativa del principio di **'riqualificazione urbana'**.

Infatti il concetto di 'qualità urbana e/o di riqualificazione urbana' sembra essere al centro della premessa che la legge regionale dell'Emilia-Romagna n.19/98 (nota come *Legge sulla Riqualificazione Urbana*) riporta nell'art.1, su *Finalità e oggetto della legge*:

«La **Regione Emilia-Romagna** promuove la riqualificazione urbana, favorendo una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate».

Più avanti (art. 4, comma 3) articola le azioni della riqualificazione come segue:

- il miglioramento delle condizioni di salubrità e sicurezza;
- l'arricchimento della dotazione di servizi, verde pubblico e opere infrastrutturali occorrenti;
- la riduzione della congestione urbana, garantendo l'accessibilità nelle sue varie forme;
- il risparmio dell'uso delle risorse naturali disponibili e in particolare il contenimento del consumo di risorse energetiche;
- la realizzazione di offerta abitativa, con particolare riferimento a quella in locazione;
- la qualità sociale e nuova occupazione qualificata.

### **LEGGE REGIONALE Emilia Romagna) 6 luglio 2009, n. 6R-ER-2009-6 GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE SOLIDALE DEL TERRITORIO**

#### **Art. 2**

##### **Modifiche all'articolo 2 della legge regionale n. 19 del 1998**

1. All'articolo 2 della legge regionale n. 19 del 1998, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il Consiglio comunale, con apposita delibera su proposta della Giunta, individua gli ambiti del territorio comunale urbanizzato, anche non caratterizzati per una continuità spaziale, da assoggettare a riqualificazione, ricomprendendo in essi, oltre alle aree e agli immobili strettamente interessati dagli interventi, le aree urbane interessate dagli effetti della riqualificazione. La medesima delibera definisce i tempi ed i temi di azione e gli obiettivi di qualità energetica, ambientale, sociale e architettonica che si intendono realizzare in ciascuno degli ambiti, sulla base del Documento programmatico per la qualità urbana di cui al comma 1-ter. Il Consiglio comunale, con il medesimo provvedimento:

A) individua le modalità di svolgimento dei processi partecipativi dei cittadini interessati dalle successive fasi di elaborazione e approvazione del programma di riqualificazione urbana;

*B) può stabilire che in tali ambiti di intervento, per l'attuazione del programma di riqualificazione, debba svolgersi un concorso di architettura ai sensi dell'articolo 4-bis»;*

b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

*«1 bis. Al fine di avviare il processo di individuazione degli ambiti da assoggettare a riqualificazione urbana ai sensi del comma 1, il Consiglio comunale approva un apposito documento di indirizzo che prevede una prima indicazione dei tessuti urbani che presentano condizioni di degrado edilizio, ambientale e sociale e degli obiettivi generali da perseguire attraverso interventi di riqualificazione degli stessi, anche sviluppando processi partecipativi dei cittadini interessati. Per elaborare la proposta di delibera di cui al comma 1, la Giunta comunale, sulla base del documento di indirizzo ed attuando forme di consultazione e partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, svolge con riguardo al territorio urbanizzato una ricognizione dei fabbisogni di:*

*a) edilizia residenziale sociale;*

*b) dotazioni territoriali;*

*c) interventi per migliorare la qualità e l'accessibilità degli spazi pubblici e la mobilità sostenibile;*

*d) riqualificazione energetica, ambientale ed architettonica degli edifici e del territorio interessato».*

## 4.5. Regione Marche

**LEGGE REGIONALE 23 novembre 2011, n. 22**

**Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio e 8 ottobre 2009, n. 22**

**Art. 1**

**Oggetto e finalità**

1. Allo scopo di assicurare un'adeguata tutela del territorio regionale, la presente legge detta norme per la riqualificazione urbana sostenibile e per l'assetto idrogeologico.

2. La disciplina di cui alla presente legge è finalizzata in particolare a:

*a) promuovere la trasformazione urbana in termini di qualità, riducendo il consumo di suolo;*

*b) creare spazi pubblici di elevata qualità;*

*c) modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica;*

*d) semplificare le procedure per le trasformazioni urbane complesse finalizzate alla riqualificazione di parti consistenti del sistema urbano;*

*e) definire strategie integrate per il miglioramento dei quartieri degradati, anche attraverso la previsione di servizi e infrastrutture;*

*f) aumentare il livello di sicurezza e ridurre il rischio idrogeologico;*

*g) mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici;*

*h) contribuire alla realizzazione delle reti ecologico-ambientali.*

3. Le disposizioni della presente legge e della l.r. 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile), così come modificata dalla presente legge, costitui-

scono, altresì, attuazione dell'articolo 5, commi da 9 a 14, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

## **CAPO I**

### **RIQUALIFICAZIONE SOSTENIBILE**

#### **Art. 2**

##### **Individuazione delle aree**

1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Comune:

- a) definisce gli obiettivi per le trasformazioni finalizzate ad aumentare la qualità urbana ed ecologico-ambientale;
- b) effettua una ricognizione sullo stato dell'edilizia sociale;
- c) individua in via preliminare le aree che necessitano di trasformazione e riqualificazione, anche ai fini di attivare programmi e progetti di housing sociale.

2. L'individuazione delle aree potenzialmente interessate dagli interventi di cui al presente Capo, effettuata ai sensi del comma 1, è portata a conoscenza del pubblico al fine di acquisire le manifestazioni di interesse, in via preliminare, dei proprietari e degli operatori interessati, anche su aree diverse rispetto a quelle già individuate, da valutare per la redazione del programma di cui all'articolo 3.

3. Le proposte trasmesse ai sensi del comma 2 non generano diritti a favore dei soggetti proponenti.

4. Il Comune valuta le proposte sulla base dei criteri stabiliti con il regolamento di cui all'articolo 9, in ragione della migliore rispondenza all'interesse pubblico.

#### **Art. 3**

##### **Programma operativo per la riqualificazione urbana**

1. Il Comune provvede alla programmazione di attività volte alla riqualificazione e al contenimento delle espansioni urbane mediante l'adozione del Programma operativo per la riqualificazione urbana (PORU), avente valore di piano attuativo di cui alla legge regionale 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), con validità non superiore a dieci anni.

2. Il PORU è lo strumento attraverso cui il Comune definisce un coerente disegno urbano finalizzato a migliorare la qualità della città e del paesaggio, limitando l'ulteriore urbanizzazione del territorio, nonché a incrementare le prestazioni ecologico-ambientali ed energetiche degli insediamenti.

3. Il PORU interessa le aree urbanizzate, diverse dalle zone A, di cui all'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5 per cento della superficie fondiaria della zona, comunque denominata dagli strumenti urbanistici vigenti, e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq.

4. Il PORU comprende in particolare:

- a) la delimitazione delle aree, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi e urbanistici, anche in

variante al PRG vigente, utilizzando i criteri di cui al comma 7. L'incremento degli indici edificatori territoriali o fondiari delle aree interessate non può superare il 14 per cento della volumetria esistente o di quanto previsto dal PRG per le medesime aree, aumentabile al 20 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione. Ai Comuni che non hanno adottato definitivamente il PRG in adeguamento al PPAR ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della l.r. 34/1992 si applica esclusivamente l'incremento del 5 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione. L'incremento non si applica alle aree a destinazione industriale, artigianale, direzionale e commerciale di cui al D.M. 1444/1968. La trasformazione di tali aree è comunque consentita nel rispetto dei limiti di densità edilizia di cui al numero 2) dell'articolo 7 del D.M. 1444/1968;

b) le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione e di conservazione;

c) la definizione e la localizzazione delle dotazioni territoriali, anche aggiuntive rispetto agli standard minimi di legge, da realizzare o riqualificare, nonché gli interventi di riqualificazione paesaggistica ed ecologico-ambientale;

d) la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico;

e) le misure volte ad attuare e incentivare il risparmio energetico e l'uso delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente e degli indirizzi della pianificazione energetico ambientale regionale, nonché del regolamento di cui all'articolo 9;

f) lo schema delle convenzioni da stipulare con i proprietari e operatori interessati;

g) i criteri per la compensazione e la perequazione di cui agli articoli 6, 7 e 8.

5. Nel caso di PORU che riguardano aree con edifici residenziali di cui si prevede la demolizione e ricostruzione senza modifica della destinazione d'uso esistente, gli incrementi di volume o di superficie da realizzare sono quelli disciplinati dall'articolo 2 della l.r. 22/2009, in sostituzione degli incrementi previsti dalla lettera a) del comma 4.

6. Il PORU è coordinato con il bilancio pluriennale comunale e costituisce atto di indirizzo per il programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri programmi comunali di settore.

7. Il PORU è attuato secondo i criteri di perequazione e compensazione urbanistica di cui agli articoli 6, 7 e 8.

8. Il PORU, anche se in variante al PRG, è approvato con la procedura di cui all'articolo 30 della L.R. 34/1992. Il Comune è autorità competente nel procedimento di valutazione ambientale strategica se necessaria ai sensi della legislazione statale e regionale vigente. Le Province sono soggetti con competenze ambientali nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica.

... omissis ...

#### **Art. 6**

##### **Perequazione e compensazione**

1. Al fine di conseguire l'equo trattamento dei proprietari dei suoli interessati dalle trasformazioni urbanistiche ed edilizie e la complessiva riqualificazione urbana del territorio comunale, le previsioni della pianificazione sono attuate applicando criteri di perequazione e compensazione stabiliti nei PORU.

2. Per la definizione dei criteri di cui al comma 1, i Comuni applicano le disposizioni contenute negli articoli 7 e 8.

#### **Art. 7**

##### **Perequazione urbanistica**

1. Oltre quanto indicato all'articolo 6, la perequazione urbanistica persegue anche l'obiettivo di garantire una di-

sponibilità di suoli per i Comuni, da destinare a verde, attrezzature pubbliche o altre funzioni di pubblica utilità.

2. La perequazione urbanistica è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori e dei relativi oneri a tutte le proprietà immobiliari comprese nelle aree oggetto di trasformazione, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) i diritti edificatori e gli oneri relativi sono attribuiti in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascuno, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree dallo strumento urbanistico. Il valore delle aree è stabilito dal Comune sulla base dei parametri per l'applicazione dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI);

b) per la corretta ripartizione dei diritti edificatori e degli oneri di cui alla lettera a) vengono di norma incluse nel perimetro degli interventi da attuare in forma unitaria le eventuali aree, anche non contigue a quelle interessate dalle trasformazioni, da mantenere inedificate a fini privati per mitigare gli impatti dell'intervento o per realizzare un migliore ambiente urbano anche attraverso infrastrutture e opere pubbliche;

c) i diritti edificatori sono negoziabili negli e tra gli ambiti territoriali interessati dalle trasformazioni;

d) gli oneri sono connessi principalmente all'attuazione degli standard, degli indici di piano e delle opere pubbliche e di pubblica utilità;

e) per la quantificazione degli oneri sono comprese anche le aree per l'edilizia residenziale pubblica, le infrastrutture e le attrezzature non volumetriche, quali strade, parcheggi, spazi verdi, nonché le aree, opere ed attrezzature connesse alle diverse destinazioni d'uso individuate dai piani.

#### **Art. 8**

##### **Compensazione urbanistica**

Nelle ipotesi di vincoli espropriativi o di vincoli ambientali, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi nelle aree oggetto di perequazione, il proprietario interessato, in alternativa al corrispettivo per l'espropriazione, può chiedere la permuta dell'area, con gli eventuali conguagli, con un'area di proprietà dell'ente di pianificazione ovvero il trasferimento, purché compatibile con le destinazioni dei piani urbanistici, o delle varianti ai piani, da approvare ai sensi dell'articolo 30 della l.r. 34/1992, degli eventuali diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, con contestuale cessione gratuita al Comune dell'area assoggettata a vincolo.

## **4.6. Regione Abruzzo**

#### **Art. 1**

##### **Obiettivi e finalità**

1. La presente legge, in attuazione del comma 9, dell'articolo 5, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, detta norme per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, la promozione della riqualificazione delle aree degradate, la riqualificazione degli edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare e lo sviluppo della efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

2. Con deliberazione di Consiglio comunale, da adottarsi entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, i Comuni possono decidere di avvalersi delle norme di cui alla presente legge o di escluderne l'applicabilità sulla base di specifiche valutazioni o ragioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale, nonché stabilire limiti differenziali alle possibilità di ampliamento previste dalla presente legge, in relazione alle caratteristiche proprie delle singole zone e al loro diverso grado di saturazione edilizia e della previsione negli strumenti urbanistici dei piani attuativi.

**Art. 2****Disposizioni comuni agli interventi di riqualificazione urbana realizzati attraverso la ristrutturazione, l'ampliamento e la demolizione e ricostruzione**

1. Per favorire azioni di riqualificazione urbana, al fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e/o ricostruzione con realizzazione, quale misura premiale, di un aumento di volumetria rispetto a quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, nei limiti e secondo i criteri di cui agli articoli 3 e 4.

2. Il tecnico abilitato, all'atto della presentazione dell'istanza, deve attestare la volumetria esistente mediante idonea e completa documentazione di tipo grafico e fotografico; per volumetria e superficie complessiva si intendono quelle calcolate secondo i criteri ed i parametri previsti dallo strumento urbanistico generale vigente nel Comune.

3. Per volumetrie legittimamente esistenti si intendono quelle esistenti legittime o legittimate attraverso procedure di sanatoria, rilascio di condono edilizio, ovvero oggetto delle procedure di cui all'art. 85 della L.R. 26 aprile 2004, n. 15 Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004) e ss.mm.ii., quali risultanti da perizia asseverata da un tecnico abilitato.

...

5. Gli interventi di cui al comma 1, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sono soggetti esclusivamente al rispetto della densità edilizia e dei parametri di altezza e di distanza stabiliti dagli articoli 7, 8 e 9 del D.M. n. 1444/1968 per le singole zone territoriali omogenee, come individuate dall'articolo 2 dello stesso D.M. n° 1444/1968. Gli interventi di ricostruzione con premialità che superino il venti per cento del volume sugli edifici residenziali ed il dieci per cento di superficie per gli immobili ad uso non residenziale devono rispettare le altezze massime e le distanze minime previste dagli strumenti urbanistici generali vigenti.

6. Per standard si intendono quelli minimi previsti dall'art. 3 del D.M. 1444/68.

...

**Art. 3****Misure premiali per la riqualificazione urbana realizzata attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento e di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali**

1. In favore degli interventi di ristrutturazione, ampliamento o di demolizione e successiva ricostruzione, di immobili residenziali, i Comuni riconoscono, quale misura premiale, una volumetria supplementare nella misura del venti per cento della volumetria edificata esistente, fermo restando il rispetto degli standard minimi previsti dal D.M. 1444/68, al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

2. L'incremento volumetrico di cui al comma 1 può essere aumentato fino a raggiungere il quaranta per cento, laddove il proprietario reperisca gli standard necessari per l'ampliamento, ovvero provveda alla monetizzazione degli standard richiesti mediante pagamento al Comune di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree equivalenti per estensione e comparabili per ubicazione e destinazione a quelle per le quali sussiste l'obbligo di cessione.

3. Gli introiti derivanti dalla monetizzazione degli standard di cui al comma 2 sono vincolati alla acquisizione da

parte del Comune di aree destinate ai parcheggi, alle attrezzature e alle opere di urbanizzazione secondaria di interesse generale, o destinate a servizi di quartiere, nonché alla realizzazione o riqualificazione di dette opere e servizi e all'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici, e negli spazi e servizi pubblici.

4. Il valore massimo della misura premiale è incrementato di un ulteriore dieci per cento della volumetria esistente qualora l'intervento realizzato abbia la qualificazione energetica in classe A, ai sensi della normativa vigente, e per tale incremento siano reperiti i relativi standard, anche attraverso la monetizzazione prevista nel precedente comma 2.

...

#### **Art. 5**

##### **Condizioni e criteri per le modifiche di destinazione d'uso**

1. Ai sensi della lettera a), del comma 13, dell'articolo 5, del D.L. 70/2011 convertito, con modificazioni, dalla L. 106/2011 le modifiche di destinazioni di uso, realizzate anche attraverso interventi di cui agli articoli 3 e 4, sono ammissibili purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

...

#### **Art. 6**

##### **Condizioni e criteri per la modifica della sagoma**

1. Per tutti gli interventi posti in essere per le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 2 sono ammesse le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.M. 1444/1968.

## 5. Semplificazione edilizia: novità della legislazione statale

Oltre agli aspetti urbanistico - edilizi, incentivanti la riqualificazione urbana già evidenziati al precedente punto 3.2, è opportuno anche sottolineare alcuni importanti dati di semplificazione:

### **Decreto Sviluppo 2012 - Misure per l'edilizia** **Decreto Legge, testo coordinato, 22.06.2012 n° 83 , G.U. 11.08.2012**

#### **CAPO III - Misure per l'edilizia**

#### **Art. 11**

##### **Detrazioni per interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico**

1. Per le spese documentate, sostenute dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2013, relative agli interventi di cui all'articolo 16-bis, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, spetta una detrazione dall'imposta lorda pari al cinquanta per cento, fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 96.000 euro per unità immobiliare. Restano ferme le ulteriori disposizioni contenute nel citato articolo 16-bis.

2. All'articolo 1, comma 48, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2013, fermi restando i valori massimi, le detrazioni spettano per una quota pari al 50 per cento delle spese stesse».

3. All'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'ultimo periodo è soppresso; la presente disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2012.

\*\*\* è necessario introdurre il principio che oltre l'efficientamento energetico per la 'messa in sicurezza' dell'edificio vanno introdotte le detrazioni e **SENZA TERMINE TEMPORALE!** La perenne incertezza temporale infatti introduce un palese effetto depressivo del mercato.

#### **Art. 13**

##### **Semplificazioni in materia di autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività edilizia**

1. All'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, il terzo periodo del comma 1 è sostituito dal seguente: «Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti».

\*\*\* la modifica introdotta alla 241, è solamente una modifica legislativa poiché i contenuti veri sono esplicitati all'articolo 1 bis. Continua a rimanere fuori dalle certificazioni il regime vincolistico e l'autorizzazione sismica (AMBIENTE E SICUREZZA).

2. All'articolo 23 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

*1-bis. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo della documentazione di cui al comma 1, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.*

\*\*\* continua a rimanere fuori dalle certificazioni il regime vincolistico e l'autorizzazione sismica (AMBIENTE E SICUREZZA).

*1-ter. La denuncia, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la denuncia si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione;*

b) al comma 3, prima delle parole: «Qualora l'immobile», sono inserite le seguenti:

«Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis»;

c) al comma 4, prima delle parole: «Qualora l'immobile», sono inserite le seguenti:

«Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis».

## CONSIDERAZIONI GENERALI

Viene ribadita, in questo testo, e accentuata la possibilità per il professionista di certificare la compatibilità URBANISTICA e REGOLAMENTARE dei progetti (rispondenza al PRG alle NTA ed ai Regolamenti Edilizi), e con il Decreto stabilità viene prevista l'obbligatorietà per le Pubbliche Amministrazioni della digitalizzazione dei dati in loro possesso. Tale attività rappresenta una scelta importante al fine di attivare processi di semplificazione e certificazione. I Professionisti, le imprese ed i cittadini avranno la possibilità, in questo modo, di organizzare le loro attività in maniera semplice e fondata su regole certe e condivise. Per quanto riguarda invece le 'procedure non certificabili', ovvero Ambiente e Sicurezza, si potrebbe ipotizzare che l'utilizzo 'obbligatorio' delle procedure on line e della conferenza di servizi, come recentemente modificata, consentirebbero tempi rapidi e certi senza snaturare l'importanza di tali ambiti di azione amministrativa.

### La Semplificazione

La politica di questo difficile momento impone che in un ipotetico pacchetto di misure anticrisi debbano essere necessariamente inseriti provvedimenti rivolti a semplificare e rafforzare il rapporto tra i Professionisti e la Pubblica Amministrazione. Attraverso percorsi di sussidiarietà e con l'introduzione, nelle procedure tecnico-amministrative, delle tecnologie dell'informazione possono essere raggiunti livelli altissimi di efficacia ed efficienza, sia per i Professionisti sia

per la Pubblica Amministrazione. Tali misure non sono slegate da un contesto più generale, né debbono sembrare generici proclami di intenti: rappresentano, infatti, azioni concrete, volte a collaborare in un più ampio disegno di incentivi e supporti per la professione. Un auspicabile piano di rigenerazione delle periferie urbane passa necessariamente anche attraverso processi edilizi snelli ed efficaci, sia per il professionista sia per la P.A. Appare necessario che le misure siano rivolte, ovviamente, in maniera coordinata verso entrambi i soggetti.

### La Sussidiarietà

Attraverso percorsi di **sussidiarietà** e con l'introduzione, nelle procedure tecnico/amministrative, delle tecnologie dell'informazione possono essere raggiunti livelli altissimi di efficacia ed efficienza, sia per i Professionisti sia per la Pubblica Amministrazione.

Appare necessario che le misure siano rivolte, ovviamente, in maniera coordinata verso entrambi i soggetti. Il tentativo di recuperare efficienza nelle procedure, creare presupposti per lo snellimento, introdurre principi e azioni di sussidiarietà, **presuppone uno sforzo** congiunto tra professionisti e P.A. intorno ad obiettivi comuni.

### La Certificazione

La certificazione, ovvero la possibilità per un professionista di svolgere il ruolo di **pubblico ufficiale** e sostituirsi o affiancare la P.A. nell'ambito della propria professione, può avvenire solo a condizione che il soggetto detentore delle informazioni del territorio (la P.A.) certifichi a sua volta i dati.

Più precisamente è necessario che all'interno della P.A. si avvii un processo che porti alla:

- **Certificazione:**  
di ogni atto e documentazione presente nella P.A. per dare certezza ai contenuti delle certificazioni dei professionisti e rendere agevole le procedure istruttorie;
- **Definizione:**  
di procedura che attraverso percorsi guidati renda la compilazione e la certificazione di atti progetti e documenti, coordinata, coerente ed attuativa delle norme e dei regolamenti della P.A. di riferimento;
- **Obbligatorietà:**  
di introduzione di sistemi informativi nella gestione del territorio;
- **Introduzione:**  
sperimentazione ed obbligo di utilizzare procedure informatizzate *on line*;
- **Accelerazione:**  
del processo di sussidiarietà nei procedimenti amministrativi attraverso gli Ordini ed i professionisti.

Si ritiene pertanto che l'attuazione di misure più generali, rivolte verso il mondo del professione, per l'attivazione di politiche per il lavoro o per il reperimento ed ottimizzazione di risorse, debba necessariamente tenere conto di un processo riformatore incentrato sulla semplificazione e sulla sussidiarietà. Tale processo risulta praticabile esclusivamente attraverso l'introduzione massiccia di nuove tecnologie nelle procedure e nelle attività di strutture consolidate quali il mondo delle professioni e la P.A. , che ad oggi rappresentano il cuore della nostra società ed il volano per riattivare virtuosi processi di crescita.

## Il Sistema delle regole

Si tratta in sostanza di attivare un processo che raccordi unitariamente produttori ed utenti di informazioni, nel duplice presupposto della specificità dei patrimoni informativi di ciascuno e della condivisione dei dati da parte di tutti: questo è il sistema che si propone all'attenzione. Per poterlo costruire sarà quindi necessario assumere decisioni che consentano di:

- **definire una serie di principi strategici** di base cui riferirsi per ogni iniziativa (scelte organizzative, individuazione di competenze, rapporti tra istituzioni) mediante accordi di programma;
- **definire standard comuni** sulla documentazione dei dati, sulla base geometrica di riferimento per la georeferenziazione, sulla qualità dei dati, sui formati di scambio, sulla infrastruttura di comunicazione;
- **favorire la produzione ordinata di dati** attraverso l'analisi dell'esistente, di individuazione delle fonti possibili, la selezione di insiemi di dati ad uso generale o specifico, l'analisi delle procedure sugli impieghi possibili, la preparazione, l'accessibilità;
- **organizzare appropriate attività di contesto** attraverso formazione promozione e aggiornamento.

## La costituzione degli atti amministrativi

Ai fini della formazione degli atti amministrativi ed in particolare quelli edilizi, afferenti al 380/01, occorre la verifica di condizioni che in passato erano possibili esclusivamente da parte degli uffici, ma che oggi attraverso la digitalizzazione e certificazione di documenti chiave da parte della P.A. sono facilmente demandabili ad una procedura informatizzata. L'atto amministrativo in materia edilizia si fonda sulla verifica di rispondenza di almeno quattro presupposti:

1. **Il regime urbanistico**, intendendo questo come l'apparato normativo-regolamentare del PRG e delle norme tecniche di attuazione;
2. **l'accertamento catastale** e sulla proprietà;
3. **il regime vincolistico delle aree**;
4. **la determinazione degli oneri**.

Tali presupposti possono essere spostati dal controllo e verifica da parte della P.A. (attualmente soggettiva da parte di funzionari) ad un controllo e verifica automatizzato da parte di un sistema.

## La proposta M.U.D.E. dei professionisti

Il mondo delle professioni ha il dovere e la responsabilità etica e professionale di proporre una soluzione alle incertezze della politica ed ai tentativi maldestri di semplificazione. L'avvento delle tecnologie dell'informazione e comunicazione hanno posto le basi affinché ciò possa concretizzarsi. Esiste realmente la possibilità di proporre una procedura che abbia contemporaneamente la 'certezza' del diritto del permesso a costruire e la snellezza di una *Dichiarazione di Inizio Attività*. In sostanza attraverso la certificazione a monte da parte della amministrazione degli atti relativi al regime urbanistico, all'accertamento catastale e sulla proprietà, al regime vincolistico delle aree ed alla determinazione degli oneri, il

professionista avrà la possibilità di 'dichiarare' attraverso atti già 'certificati', senza farsi carico di responsabilità già assunte dalla P.A., la rispondenza della propria proposta e avere al termine dell'iter la certezza del risultato poiché l'esito sarà attestato o diniegato nel momento stesso della compilazione della procedura *on-line*, piuttosto che da una procedura istruttoria attuata successivamente dalla P.A.

Tutto ciò darebbe certezze al professionista ed al cittadino, creerebbe risparmi di costi e di tempo, ma soprattutto renderebbe credibile ed agevole l'attività di progettazione del professionista e di verifica e controllo della P.A.

Segue un riassunto delle principali normative edilizie in essere e delle modifiche recentemente apportate in materia di semplificazione edilizia.

---

**TESTO UNICO EDILIZIA - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;**

**AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA - DPR 9 luglio 2010, n. 139;**

**LEGGE N. 106 DEL 2011;**

**LEGGE BASSANINI - Legge 7 agosto 1990, n. 241.**

---

#### **TESTO UNICO EDILIZIA**

**D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380**

**Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001- s.o. n. 239)**

#### **Art. 5 (R)**

##### **Sportello unico per l'edilizia**

*1. Le amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono, anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del Capo V, Titolo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un ufficio denominato Sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.*

*1-bis. Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. (comma introdotto dall'art. 13, comma 2, lettera a), legge n. 134 del 2012).*

1-ter. Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dallo sportello unico per l'edilizia; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati sono tenuti a trasmettere immediatamente allo sportello unico per l'edilizia le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente. (comma introdotto dall'art. 13, comma 2, lettera a), legge n. 134 del 2012).

2. Tale ufficio provvede in particolare :

a) alla ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità, nonché dei progetti approvati dalla Soprintendenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 36, 38 e 46 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490; (ora articoli 23, 33 e 39, decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.). b) a fornire informazioni sulle materie di cui al punto a), anche mediante predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi normativi, che consenta a chi vi abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili; c) all'adozione, nelle medesime materie, dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi dell'articolo 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme comunali di attuazione; d) al rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità, nonché delle certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimenti a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio; e) alla cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia, con particolare riferimento agli adempimenti connessi all'applicazione della parte II del testo unico.

3. Ai fini del rilascio del permesso di costruire, lo sportello unico per l'edilizia acquisisce direttamente o tramite conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio. Nel novero di tali assensi rientrano, in particolare: (comma così sostituito dall'art. 13, comma 2, lettera a), legge n. 134 del 2012):

a) il parere della azienda sanitaria locale (ASL), nel caso in cui non possa essere sostituito da una dichiarazione ai sensi dell'articolo 20, comma 1; b) il parere dei vigili del fuoco, ove necessario, in ordine al rispetto della normativa antincendio; c) le autorizzazioni e le certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche di cui agli articoli 61, 62 e 94; d) l'assenso dell'amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato o a stabilimenti militari, di cui all'articolo 333 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66; e) l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale in caso di costruzione, spostamento e modifica di edifici nelle zone di salvaguardia in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374; f) l'autorizzazione dell'autorità competente per le costruzioni su terreni confinanti con il demanio marittimo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 55 del codice della navigazione; g) gli atti di assenso, comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fermo restando che, in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, si procede ai sensi del medesimo codice; h) il parere vincolante della Commissione per la

salvaguardia di Venezia, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 6 della legge 16 aprile 1973, n. 171, e successive modificazioni, salvi i casi in cui vi sia stato l'adeguamento al piano comprensoriale previsto dall'articolo 5 della stessa legge, per l'attività edilizia nella laguna veneta nonché nel territorio dei centri storici di Chioggia e di Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmus; i) il parere dell'autorità competente in materia di assetti e vincoli idrogeologici; l) gli assenti in materia di servitù viarie, ferroviarie, portuali e aeroportuali; m) il nulla osta dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, in materia di aree naturali protette.

4. (comma abrogato dall'art. 13, comma 2, lettera a), legge n. 134 del 2012)

4-bis. Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Ai predetti adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. (comma aggiunto dall'art. 5, comma 2, lettera a), legge n. 106 del 2011).

## **Titolo II - Titoli abilitativi**

### **Capo I - Disposizioni generali**

#### **Art. 6 (L)**

##### **Attività edilizia libera**

**(articolo così sostituito dall'art. 5 della legge n. 73 del 2010).**

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria; b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato; d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari; e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola (ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 128 del 2006 «L'installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc è considerata, ai fini urbanistici ed edilizi, attività edilizia libera, come disciplinata dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001»).

2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici; b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni; c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati; d) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; (lettera così modificata dall'art. 7, comma 3, d.lgs. n. 28 del 2011) e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici; e-bis) le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa (lettera aggiunta dall'art. 13-bis, comma 1, lettera a), legge n. 134 del 2012).

3. (comma abrogato dall'art. 13-bis, comma 1, lettera b), legge n. 134 del 2012)

4. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettere a) ed e-bis), l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, trasmette all'amministrazione comunale i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori e una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che assevera, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettera e-bis), sono trasmesse le dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia per le imprese di cui all'articolo 38, comma 3, lettera c), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al presente comma. (comma così sostituito dall'art. 13-bis, comma 1, lettera c), legge n. 134 del 2012).

5. Riguardo agli interventi di cui al presente articolo, l'interessato provvede, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni, alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale nel termine di cui all'articolo 34-quinquies, comma 2, lettera b), del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

6. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2; b) possono individuare ulteriori interventi edilizi, tra quelli indicati nel comma 2, per i quali è fatto obbligo all'interessato di trasmettere la relazione tecnica di cui al comma 4; c) possono stabilire ulteriori contenuti per la relazione tecnica di cui al comma 4, nel rispetto di quello minimo fissato dal medesimo comma.

7. La mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, di cui ai commi 2 e 4 del presente articolo, comportano la sanzione pecuniaria pari a 258 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione. (comma abrogato dall'art. 12, comma 1, lettera f), del d.P.R. n. 151 del 2011)

...

**Art. 9-bis**

**Documentazione amministrativa**(articolo introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), legge n. 134 del 2012)

1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

...

**Art. 14 (L)**

**Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici**

1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Nota all'art. 14:

il testo che precede (art. 14) è da leggersi, allo stato attuale delle modifiche normative, in modalità coordinata e congiunta a quanto previsto dall'art. 5 commi 9 e 11 della L. 12.07.2011 n° 106, che comunque è opportuno rivedere:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

## AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

(Autorizzazione sostitutiva)

**Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139**

**Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni (G.U. n. 199 del 26 agosto 2010)**

### Art. 1

#### **Interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata**

1. Sono assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito denominato «Codice», gli interventi di lieve entità, da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela della parte III del Codice, sempre che comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici, indicati nell'elenco di cui all'allegato I che forma parte integrante del presente regolamento.

2. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza unificata, potranno essere apportate specificazioni e rettificazioni all'elenco di cui al comma 1, fondate su conoscenze, esigenze e motivazioni di natura tecnica.

### Art. 2

#### **Semplificazione documentale**

1. L'istanza presentata ai fini del rilascio dell'autorizzazione semplificata è corredata da una relazione paesaggistica semplificata, redatta secondo il modello di scheda di cui al comma 2 da un tecnico abilitato, nella quale sono indicate le fonti normative o provvedimentali della disciplina paesaggistica, è descritto lo stato attuale dell'area interessata dall'intervento, è attestata la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, ovvero documentata la compatibilità con i valori paesaggistici e sono indicate le eventuali misure di inserimento paesaggistico previste. Nella relazione il tecnico abilitato attesta altresì la conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia. Laddove l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non coincida con quella competente in materia urbanistica ed edilizia, l'istanza è corredata dall'attestazione del comune territorialmente competente di conformità dell'intervento alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie o, in caso di intervento soggetto a dichiarazione di inizio attività, dalle asseverazioni di cui all'articolo 23 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

2. Alle autorizzazioni semplificate non si applicano le disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 dicembre 2005, recante individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 31 gennaio 2006, n. 25, ad eccezione della «Scheda per la presentazione della richiesta di autorizzazione paesaggistica per le opere il cui impatto paesaggistico è valutato mediante una documentazione semplificata», allegata al decreto stesso. Mediante convenzioni stipulate tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le regioni, possono essere concordate ulteriori semplificazioni della documentazione da presentarsi ai fini del presente comma.

3. La presentazione della domanda di autorizzazione e la trasmissione dei documenti a corredo è effettuata, ove possibile, in via telematica, agli effetti dell'articolo 45 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive

modificazioni, recante Codice dell'amministrazione digitale. Ove l'istanza paesaggistica sia riferita ad interventi per i quali si applicano i procedimenti di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la presentazione della domanda e della relativa documentazione avviene per il tramite dello sportello unico per le attività produttive, se istituito.

### **Art. 3**

#### **Termini per la conclusione del procedimento**

1. Il procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento espresso entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della domanda.

...

---

## **LEGGE N. 106 DEL 2011**

### **Art. 5**

#### **Costruzioni private**

1. Per liberalizzare le costruzioni private sono apportate modificazioni alla disciplina vigente nei termini che seguono:

a) introduzione del 'silenzio assenso' per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali; b) estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA); c) tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: la 'cessione di cubatura'; d) la registrazione dei contratti di trasferimento immobiliare assorbe l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza; e) per gli edifici adibiti a civile abitazione l'"autocertificazione" asseverata da un tecnico abilitato sostituisce la cosiddetta relazione 'acustica'; f) obbligo per i Comuni di pubblicare sul proprio sito istituzionale gli allegati tecnici agli strumenti urbanistici; g) esclusione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica; h) legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane. Termine fisso per eventuali normative regionali; h-bis) modalità di intervento in presenza di piani attuativi seppur decaduti.

2. Conseguentemente, alla disciplina vigente sono apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni:

a) al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modifiche:

1) all'articolo 5, comma 3, lettera a), la parola 'autocertificazione' è sostituita dalla seguente: 'dichiarazione'; 1-bis) all'articolo 5, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: «4-bis. Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Ai predetti adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

2) (numero soppresso dalla legge di conversione)

- 3) l'articolo 20 è sostituito dal seguente: Art. 20 - (Procedimento per il rilascio del permesso di costruire). (omissis)
- 4) l'articolo 21 è sostituito dal seguente: Articolo 21 - (Intervento sostitutivo regionale). 1. Le regioni, con proprie leggi, determinano forme e modalità per l'eventuale esercizio del potere sostitutivo nei confronti dell'ufficio dell'amministrazione comunale competente per il rilascio del permesso di costruire;
- 5) all'articolo 34, dopo il comma 2-bis, è aggiunto il seguente: 2-ter. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali;
- 6) all'articolo 59, comma 2, le parole: 'Il Ministro per le infrastrutture e i trasporti' sono sostituite dalle seguenti: 'Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti';
- 7) all'articolo 82, comma 2, le parole 'qualora le autorizzazioni previste dall'articolo 20, commi 6 e 7, non possano venire concesse, per il' sono sostituite dalle seguenti: 'nel caso di'.

b) alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modifiche:

- 1) all'articolo 14-quater, comma 3, secondo periodo, le parole 'nei successivi' sono sostituite dalla seguente 'entro';
- 2) all'articolo 19, comma 1, primo periodo, dopo le parole: 'nonché di quelli', sono aggiunte le seguenti: 'previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli', alla fine del comma è aggiunto il seguente periodo: 'La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione', e dopo il comma 6 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «6-bis. Nei casi di SCIA in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

c) le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

3. Per garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, all'articolo 2643, del codice civile, dopo il n. 2), è inserito il seguente:

«2-bis) i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale».

3-bis. Per agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari, dopo il comma 49 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono inseriti i seguenti:

«49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate

precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

49-ter. Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni di cui all'articolo 18 del testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380».

4. Per semplificare le procedure di trasferimento dei beni immobili, la registrazione dei contratti di trasferimento aventi ad oggetto immobili o comunque diritti immobiliari assorbe l'obbligo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

4-bis. Per agevolare la circolazione delle informazioni concernenti gli immobili, è abolito il divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali. È consentito il riutilizzo dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecari a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti, fermo restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. È comunque consentita la fornitura di documenti, dati e informazioni da parte dell'Agenzia del territorio, in formato elaborabile, su base convenzionale, secondo modalità, tempi e costi da stabilire con provvedimento del direttore dell'Agenzia del territorio. Il comma 367 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è abrogato. Non sono dovuti l'importo fisso annuale e la maggiorazione del 20 per cento di cui al comma 370 del citato articolo 1 della legge n. 311 del 2004 e successive modificazioni. La tabella allegata al testo unico di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, e successive modificazioni, è sostituita dalla tabella di cui all'allegato 1 annesso al presente decreto. Le disposizioni di cui al presente comma acquistano efficacia a decorrere dal 1° settembre 2011.

5. Per semplificare il procedimento per il rilascio del permesso di costruire relativamente agli edifici adibiti a civile abitazione, alla legge 26 ottobre 1995, n. 447, all'articolo 8, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Nei comuni che hanno proceduto al coordinamento degli strumenti urbanistici di cui alla lettera b), del comma 1, dell'articolo 6, per gli edifici adibiti a civile abitazione, ai fini dell'esercizio dell'attività edilizia ovvero del rilascio del permesso di costruire, la relazione acustica è sostituita da una autocertificazione del tecnico abilitato che attesti il rispetto dei requisiti di protezione acustica in relazione alla zonizzazione acustica di riferimento».

6. Per semplificare l'accesso di cittadini ed imprese agli elaborati tecnici allegati agli atti di approvazione degli strumenti urbanistici, all'articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «1-bis. Per le finalità di cui al comma 1, gli elaborati tecnici allegati alle delibere di adozione o approvazione degli strumenti urbanistici, nonché delle loro varianti, sono pubblicati nei siti informatici delle amministrazioni comunali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

7. La disposizione di cui al comma 6 si applica decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

8. Per semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti, all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo stru-

mento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati. I procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti non rientranti nelle fattispecie di cui al presente comma».

8-bis. All'articolo 17 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato non abbia trovato applicazione il secondo comma nell'interesse improcrastinabile dell'Amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modifichino la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiarie rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduti. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli articoli 15 e 16».

9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

12. Le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore

della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale.

14. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali. Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 9 lettera a), è realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto.

All'articolo 2, comma 12, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 le parole '1 maggio 2011' sono sostituite dalle seguenti: '1 luglio 2011'.

#### **Art. 23**

**(L comma 3 e 4 - R comma 1, 2, 5, 6 e 7)**

**Disciplina della denuncia di inizio attività (articolo così sostituito dal d.lgs. n. 301 del 2002)**

1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

1-bis. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo della documentazione di cui al comma 1, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. (comma introdotto dall'art. 13, comma 2, lettera e), legge n. 134 del 2012).

1-ter. La denuncia, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la denuncia si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. Con regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, si procede all'individuazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzo esclusivo degli strumenti telematici ai fini della

presentazione della denuncia. (comma introdotto dall'art. 13, comma 2, lettera e), legge n. 134 del 2012).

2. La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

3. Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti (comma così modificato dall'art. 13, comma 2, lettera e), legge n. 134 del 2012).

4. Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti. (comma così modificato dall'art. 13, comma 2, lettera e), legge n. 134 del 2012).

5. La sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

6. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

7. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la sanzione di cui all'articolo 37, comma 5. (comma così modificato dall'art. 1, comma 558, legge n. 311 del 2004).

## **LEGGE BASSANINI**

**Legge 7 agosto 1990, n. 241**

**Nuove norme sul procedimento amministrativo.**

### **Art. 14**

**Conferenza di servizi**

**(articolo già sostituito dall'art. 9 della legge n. 340 del 2000)**

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può indire una conferenza di servizi. (comma così modificato dall'art. 49, comma 1, legge n. 122 del 2010).

2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti. (comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005, poi dall'art. 49, comma 1, legge n. 122 del 2010).

3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta. (comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005).

4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario, entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto. (comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005)

5-bis. Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni. (comma introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera d), legge n. 15 del 2005).

#### **Art. 14-bis**

##### **Conferenza di servizi preliminare**

**(articolo già sostituito dall'art. 10 della legge n. 340 del 2000)**

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente (comma così modificato dall'art. 9, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005).

1-bis. In relazione alle procedure di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la conferenza dei servizi è sempre indetta. La conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara ovvero sulla base del progetto preliminare per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara. Le indicazioni fornite in sede di conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento (comma introdotto dall'art. 3, comma 1, legge n. 134 del 2012).

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri,

le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso (comma così modificato dall'art. 9, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005).

3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3 (comma introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005).

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni (ora decreto legislativo n. 163 del 2006 - n.d.r.).

#### **Art. 14-ter**

##### **Lavori della conferenza di servizi**

**(articolo già sostituito dall'art. 11 della legge n. 340 del 2000)**

1. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione (comma introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005).

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti e può svolgersi per via telematica (comma così modificato dall'art. 9, comma 1, legge n. 69 del 2009).

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate,

anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione precedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima. La nuova data della riunione può essere fissata entro i quindici giorni successivi nel caso la richiesta provenga da un'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale. I responsabili degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, ove costituiti, o i Comuni concordano con i Sopsintendenti territorialmente competenti il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di assenso o consultivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005, poi dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010).

2-bis. Alla conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e 14-bis sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto (comma aggiunto dall'art. 9, comma 2, legge n. 69 del 2009).

2-ter. Alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di pubblici servizi, nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto in conferenza implichi loro adempimenti ovvero abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività. Agli stessi è inviata, anche per via telematica e con congruo anticipo, comunicazione della convocazione della conferenza di servizi. Alla conferenza possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione (comma aggiunto dall'art. 9, comma 2, legge n. 69 del 2009).

3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione precedente provvede ai sensi dei commi 6-bis e 9 del presente articolo (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005).

3-bis. In caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il soprintendente si esprime, in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, 42 (comma introdotto dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010).

4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, lettera d), legge n. 15 del 2005).

4-bis. Nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a valutazione ambientale strategica (VAS), i relativi risultati e prescrizioni, ivi compresi gli adempimenti di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (comma introdotto dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010).

5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano

alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, lettera e), legge n. 15 del 2005).

6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui ai commi 3 e 4, l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale, può adire direttamente il consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 2006, n. 152; in tutti gli altri casi, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento sono valutate ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. Resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2-bis. (comma così sostituito dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010).

7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata (comma così sostituito dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010).

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

9. (comma abrogato dall'art. 49, comma 2, legge n. 122 del 2010)

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

#### **Art. 14-quater**

##### **Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi (articolo già sostituito dall'art. 12 della legge n. 340 del 2000)**

1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (comma così modificato dall'art. 49, comma 3, legge n. 122 del 2010).

2. (abrogato dall'art. 11, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005)

3. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storicoartistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate (comma così sostituito dall'art. 49, comma 3, legge n. 122 del 2010, che ha soppresso anche i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, poi modificato dall'art. 5, comma 2, lettera b), legge n. 106 del 2011).

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione (comma introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005).

4. (abrogato dall'art. 11, comma 1, lettera c), legge n. 15 del 2005)

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

#### **Art. 14-quinquies**

**Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto  
(introdotto dall'art. 12 della legge n. 15 del 2005)**

1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, (ora articolo 153 del decreto legislativo n. 163 del 2006 - n.d.r.) sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-quater della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-quinquies della medesima legge.

#### **Art. 19**

**Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA  
(articolo così sostituito dall'art. 49, comma 4-bis, legge n. 122 del 2010)  
(per l'interpretazione si veda l'art. 5, comma 2, legge n. 106 del 2011)**

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione

dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. (comma così modificato dall'art. 5, comma 2, lettera b), legge n. 106 del 2011, poi dall'art. 2, comma 1, legge n. 35 del 2012, poi dall'art. 13, comma 1, legge n. 134 del 2012).

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente (comma così modificato dall'art. 6, comma 1, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011).

4-bis. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. (comma introdotto dall'art. 2, comma 1-quinquies, legge n. 163 del 2010).

5. (comma abrogato dal n. 14 del comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010).

6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.

6-bis. Nei casi di SCIA in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali (comma aggiunto dall'art. 5, comma 2, legge n. 106 del 2011, poi così modificato dall'art. 6, comma 1, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011).

6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (comma aggiunto dall'art. 6, comma 1, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011).

## **Art. 20**

### **Silenzio assenso**

**(articolo così sostituito dall'art. 3, comma 6-ter, legge n. 80 del 2005)**

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.

2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.

3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti (comma così modificato dall'art. 9, comma 3, legge n. 69 del 2009).

5. Si applicano gli articoli 2, comma 7, e 10-bis (comma così modificato dall'art. 7, comma 1, legge n. 69 del 2009).

5-bis. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (comma introdotto dall'art. 2, comma 1-sexies, della legge n. 163 del 2010).

Nota: il silenzio assenso, nella stesura di cui al presente art. 20, si configura pertanto come un atto provvedimentale.

## ESEMPLIFICAZIONE

### Nuovo permesso di costruire

La sequenza del nuovo procedimento di rilascio del permesso di costruire è così scandita:

- l'istanza è presentata allo Sportello Unico ed è necessariamente corredata dall'asseverazione di un tecnico sulla conformità agli strumenti urbanistici ed alle normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia (compresa la normativa igienico-sanitaria, qualora non vengano in rilievo profili di discrezionalità);
- entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza, lo Sportello Unico comunica all'interessato il nominativo del responsabile del procedimento;
- entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza (termine raddoppiato per i comuni con più di 100.000 abitanti), il Responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento;

Questo termine di sessanta giorni può essere eventualmente:

- sospeso, se il Responsabile ritiene di proporre al richiedente modifiche al progetto di lieve entità, assegnandogli un termine per aderire; in caso di adesione, il richiedente ha quindici giorni per integrare la documentazione. All'esito di questa fase eventuale, il termine per formulare la proposta di provvedimento riprende a decorrere dal momento in cui era stato sospeso (quindi computando il tempo già decorso);
- interrotto, ma solo per una volta e comunque entro i primi trenta giorni dalla presentazione dell'istanza (termine raddoppiato per i comuni con più di 100.000 abitanti), se il Responsabile richiede motivatamente integrazioni documentali; dalla ricezione delle integrazioni, il termine ricomincia a decorrere (parrebbe ex novo, quindi ci sarebbero altri sessanta giorni, così almeno va intesa in senso tecnico l'"interruzione" di un termine);
- una fase eventuale è costituita dalla comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10 bis della L. 241/1990;
- entro trenta giorni dalla proposta di provvedimento ovvero dall'esito della conferenza dei servizi nei casi previsti, deve intervenire il provvedimento definitivo;
- i giorni sono quaranta (sempre decorrenti dalla proposta di provvedimento), se vi è stata la fase eventuale della comunicazione del preavviso di rigetto; si tiene conto in questo modo del termine di dieci giorni che l'art. 10 bis della L. 241/1990 assegna all'interessato per presentare osservazioni (Il Comune potrebbe trovarsi, se l'interessato si prende tutti i dieci giorni per presentare le osservazioni, a dovere valutare le osservazioni nell'imminenza della scadenza del termine per provvedere, con tutti i problemi che ciò comporta);
- i giorni per adottare il provvedimento definitivo sono settantacinque e decorrono dalla presentazione della domanda nell'ipotesi in cui l'interessato decida di richiedere un permesso di costruire ex art. 22, c. 7 del D.P.R. 380/2001, pur potendo presentare una DIA semplice ex art. 22, commi 1 e 2 del D.P.R. 380/2001;

- decorso inutilmente il termine di trenta, quaranta (in caso di preavviso di rigetto) o settantacinque giorni per provvedere, senza che sia comunicato un motivato diniego, si verifica un'ipotesi di silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della L. 241/1990, ad eccezione delle ipotesi in cui si sia in presenza di un vincolo ambientale, paesaggistico o culturale; in queste ipotesi:

- se la tutela vincolistica è di competenza della amministrazione comunale, il termine di trenta giorni per adottare il provvedimento finale decorre dall'atto di assenso; se non c'è l'assenso e il termine di trenta giorni decorre inutilmente, sulla domanda di p.c. si forma il silenzio-rifiuto;

- se la tutela vincolistica non è di competenza della amministrazione comunale ma di altra autorità e l'interessato non abbia prodotto il relativo atto di assenso, il comune lo acquisisce nell'ambito di una conferenza di servizi ex art. 5, c. 4 del Testo Unico dell'Edilizia e il termine di trenta giorni per concludere il procedimento di rilascio del p.c. decorre dall'esito della conferenza; se l'assenso non interviene e il termine di trenta giorni decorre inutilmente, sulla domanda di p.c. si forma il silenzio-rifiuto.

La novità più rilevante consiste nell'introduzione in materia di rilascio del permesso di costruire di un'ipotesi di silenzio-assenso, che consente all'interessato di divenire titolare di un provvedimento tacito di assenso sulla scorta del quale eseguire l'intervento edilizio. Ci si può chiedere come l'interessato e il suo professionista dovrebbero comportarsi in concreto (usiamo il condizionale, dal momento che, allo stato, i comuni non hanno avuto ancora alcun caso concreto di p.c. formatosi per silenzio-assenso).

Sarebbe opportuno (anche se non obbligatorio) che l'interessato inviasse quantomeno una comunicazione al Comune, dichiarando che si è formato il silenzio assenso sulla sua domanda di p.c. e che, quindi, procede coi lavori. Questa dichiarazione potrebbe anche essere contenuta direttamente nella comunicazione di inizio lavori.

Poiché il titolo edilizio inteso come il classico 'pezzo di carta' in concreto non esiste, ma è implicito, il titolare, dal punto di vista formale, dovrebbe indicare il suo titolo facendo riferimento al protocollo e alla data della sua domanda di p.c.

Cosa può fare il Comune dopo che si è formato il p.c. mediante silenzio-assenso?

Certamente non può più emettere un provvedimento (di accoglimento o di rigetto) sulla domanda, dal momento che il suo potere di provvedere si è 'consumato'.

Un provvedimento di accoglimento, peraltro, sarebbe inutile, ma non dannoso.

Un eventuale provvedimento di diniego sarebbe, invece, illegittimo per violazione del termine perentorio che l'art. 20 del Testo Unico Edilizia assegna per provvedere sulla domanda di p.c.

L'unico potere che residua in capo al Comune in ordine al titolo formatosi per silenzio è quello di annullamento in autotutela ai sensi dell'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990.

Tale articolo di legge afferma che, per disporre l'annullamento d'ufficio, non è sufficiente che il p.c. sia illegittimo, ma occorre anche che vi sia un interesse pubblico all'annullamento, che l'interesse pubblico prevalga su quello privato a mantenere il titolo edilizio e che sia trascorso un tempo ragionevole tra il rilascio del titolo (nel nostro caso non c'è il rilascio ma il titolo si forma tacitamente) e l'annullamento.

## 6. Sintesi normativa di RI.U.SO.

Le potenzialità legislative statali e regionali in essere sono ben sintetizzate, nel complesso, dalla Circolare Regione Piemonte 9 maggio 2012, n. 7/UOL, con riferimento all'art. 5 della legge 106 del 12 luglio 2011:

Il complesso normativo in questione non ha portata estesa a tutto il territorio comunale, né a tutta l'edificazione esistente. Esso riguarda esclusivamente (comma 9):

- 'la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente';
- 'la riqualificazione di aree urbane degradate, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti';
- 'la riqualificazione di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare'.

Con 'razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente' si devono intendere gli interventi volti a valorizzarne l'uso, adeguandolo alle mutate esigenze funzionali, sia in termini edilizi che di destinazione d'uso. Con 'riqualificazione di aree urbane degradate' si devono intendere gli interventi volti a porre rimedio, anche attraverso forme di sostituzione edilizia e di rinnovo urbano, a situazioni degradate o di bassa qualità sotto il profilo urbanistico ed edilizio, o sotto il profilo sociale ed economico.

Si tratta di due finalità da intendersi anche disgiunte.

La nuova norma, pertanto, non si applica a qualsiasi costruzione che comunque 'esista' alla data di entrata in vigore della norma (14 maggio 2011), ma solo alle componenti del patrimonio edilizio esistente, con qualsiasi destinazione d'uso, che richiedano di essere razionalizzate o riqualificate; si ricorda, comunque, che non possono essere derogate le norme vigenti in materia di commercio.

Relativamente al patrimonio edilizio esistente, come sopra descritto e delimitato, ed alla sua razionalizzazione e riqualificazione, la legge 106/2011 (comma 9 dell'articolo 5) individua in concreto la modalità di intervento, costituita dalla 'demolizione e ricostruzione' degli edifici non contenuta nei limiti della 'ristrutturazione edilizia' (identità di volume e di sagoma), ma costituita dal tipo di intervento che spesso, nel linguaggio dei piani regolatori generali, è denominato di 'sostituzione', connotato inoltre:

- da una possibile volumetria o superficie coperta aggiuntiva premiale;
- dall'eventuale trasferimento in altra area;
- dalla possibilità di mutare la destinazione d'uso originaria in una nuova destinazione che sia però compatibile o complementare anche se non espressamente prevista dal PRG in quell'area;
- dalla possibile modificazione della sagoma dell'edificio ove questa sia richiesta dalla 'armonizzazione con gli organismi edilizi' dell'intorno, non degradati.

In virtù della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni nella materia, la legge statale in esame prevede che sia emanata una legge regionale per disciplinare quanto sopra.

La stessa legge statale stabilisce però che - ove la Regione non intervenga con 'specifiche leggi regionali' (comma 14 dell'art. 5), in breve termine - la 'razionalizzazione' e la 'riqualificazione' di cui al comma 9, art. 5 devono comunque divenire attuabili, anche perché esse perseguono sia finalità di riassetto territoriale, sia di stimolo e di sostegno all'industria delle costruzioni ed in genere alle attività economiche, così come finalità di miglioramento della qualità edilizia ed energetica, nonché della fruibilità delle costruzioni (elementi rilevanti ai fini dello 'sviluppo', scopo principale della legge 106/2011).

Affinché ciò avvenga, i commi 11 e 14 dell'articolo 5 legge 106/2011 individuano due momenti di tempo, raggiunti i quali già divengono applicabili disposizioni della legge predetta pur in assenza di interventi legislativi regionali al riguardo.

La normativa statale in esame non rimane dunque 'sospesa', finché non intervenga una legge regionale applicativa dei suoi principi fondamentali: al contrario, il verificarsi delle scadenze temporali anzidette produce immediati effetti concreti.

Quindi anche in presenza di un eventuale periodo di assenza di legislazione regionale specifica operano le norme statali.

Si evidenzia pertanto che è sempre possibile attuare interventi di riqualificazione urbana tramite il ricorso a 'leggi casa' regionali del 2009: la scelta di tale percorso tecnico ed amministrativo - dichiarata nelle istanze, negli elaborati e negli atti approvativi - esclude tuttavia il ricorso contemporaneo alle procedure della legge 106/2011, con la conseguente esigenza, ove necessario, di fare ricorso agli ordinari strumenti previsti dalla legislazione, al fine di variare il PRG.

Ciò precisato, si ribadisce che nel momento attuale trova dunque piena applicazione, il disposto del comma 14 dell'articolo 5 della legge 106/2011, secondo il quale 'sono immediatamente applicabili (...) le disposizioni contenute nel comma 9'.

La 'immediata applicazione' delle statuizioni predette è, ovviamente, limitata al patrimonio edilizio esistente caratterizzato dalle necessità di razionalizzazione e riqualificazione; resta altresì ferma l'applicazione delle esclusioni di cui al comma 10 dell'articolo 5 in esame; resta ferma pure la necessità di garantire, negli interventi di riqualificazione, il rispetto degli standard nelle forme previste dal PRG e dalla L.R. n. 56/1977, nonché quello delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, nei termini e con le specificazioni recate dal secondo periodo del comma 11 dell'art. 5.

In presenza delle sovrarichiamate condizioni, per disposto di legge sono dunque suscettibili di assenso interventi di razionalizzazione e riqualificazione del tessuto urbano, anche mediante sostanziale sostituzione edilizia delle costruzioni private; i caratteri di tali interventi non devono eccedere i limiti derivanti dalle enunciazioni recate dalle lettere a), b), c) e d) del comma 9 dell'art. 5 in esame, nel rispetto di quanto dianzi ricordato.

Poiché la lettera a) del comma 9 prevede una volumetria aggiuntiva premiale, finché non intervenga e non operi la 'specifica legge regionale' di cui al comma 9 anzidetto (legge che può essere emanata anche in un tempo successivo ai momenti indicati dall'articolo 5 legge 106/2011), resta inteso che l'entità dell'incremento premiale predetto non può superare quella che il comma 14 ha stabilito, appunto per il caso in cui manchi la statuizione regionale: in concreto, il venti per cento del volume esistente se l'edificio originario è destinato a residenza; il dieci per cento della superficie coperta se la costruzione originaria ha altra destinazione d'uso. Resta, pertanto, inteso che al fine della premialità la richiesta del permesso di costruire deve contenere il rilievo dell'edificazione esistente, condotto secondo le regole del piano regolatore generale comunale vigente, ovvero del regolamento edilizio.

Ciò detto, si pone però l'interrogativo più rilevante in ordine al dettato del comma 14: quello del procedimento da seguire per rendere 'immediatamente applicabili' i disposti del comma 9.

Al riguardo, appare ovviamente da escludere il ricorso al sistema ordinario delle varianti al piano regolatore generale: se questo fosse il percorso procedimentale da seguire, non si vede quale ragion d'essere avrebbero i disposti della legge 106/2011 in esame. Quest'ultima non configura d'altro canto il ricorso a forme non ordinarie, accelerate e semplificate, di variante al PRG, né delinea 'varianti automatiche' a questo.

L'espressione del comma 14, art. 5 della legge 106/2011, secondo cui 'sono immediatamente applicabili' le 'disposizioni contenute nel comma 9', ha pertanto portato a ritenere che il procedimento da individuarsi - per dare concreta attuazione alla norma - sia quello edilizio, di cui all'articolo 14 del d.p.r. 380/2001, che disciplina il 'permesso di costruire in deroga'.

Tale percorso implica la 'previa deliberazione del Consiglio comunale' e l'applicazione delle altre limitazioni e statuizioni recate dal predetto articolo 14, così come prevede - nel comma 11 - lo stesso art. 5

della legge 106/2011. Come anticipato, il percorso trova altresì applicazione anche agli interventi relativi a 'costruzioni private', in quanto ciò chiaramente è riportato nella rubrica dell'articolo medesimo, ulteriormente rafforzata dal significato anticipatorio e riassuntivo del comma 1.

La 'previa deliberazione consiliare' dà luogo ad un'interpretazione e ad un'applicazione del comma 14 che risulta rassicurante sotto il profilo dell'orientamento costituzionale, consentendo di decidere in Consiglio comunale alcuni aspetti rilevanti, difficilmente dislocabili sul semplice piano di un permesso edilizio: si pensi, a titolo d'esempio, alla rilevanza dei fenomeni di delocalizzazione di cui alla lettera b) del comma 9, oppure alle 'modifiche di sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti', oppure al riconoscimento della destinazione d'uso finale come 'compatibile o complementare'.

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta pertanto definibile un procedimento amministrativo, in forza del quale i soggetti pubblici e privati possono presentare istanze di permesso di costruire (sono esclusi altri tipi di istanze, non comportanti l'analisi preventiva da parte degli Enti Locali) per interventi di razionalizzazione e riqualificazione urbana, che:

- corrispondano alle finalità della legge 106/2011;
- rispettino i limiti e le caratteristiche sopra esposti;
- si pongano eventualmente 'in deroga', rispetto alla vigente strumentazione urbanistica, generale ed attuativa.

Tali istanze di permesso edilizio sono istruite dagli uffici tecnici dei Comuni e sono quindi sottoposte alla deliberazione del Consiglio comunale, senza la preventiva necessità né di varianti urbanistiche, né di strumenti urbanistici esecutivi; ovviamente, seguirà l'eventuale rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001.

Si ribadisce tuttavia quanto segue: la norma trova applicazione solo ed esclusivamente nei contesti edilizi ed urbani da razionalizzare e/o riqualificare; in tutti i restanti casi e contesti urbani permangono pertanto valide le ordinarie norme urbanistiche. Ne derivano tre conseguenze importanti:

- le deliberazioni del Consiglio comunale recanti l'approvazione degli interventi, devono motivarne in maniera precisa e documentata la coincidenza con le finalità delle norme di legge;
- le deliberazioni predette devono delimitare chiaramente, con riferimento alle cartografie di piano regolatore vigente, gli ambiti urbani oggetto dell'intervento;
- resta esclusa ogni applicazione della norma ad aree libere (se non facenti parte dei contesti urbani citati), e ad aree a destinazione agricola.

Sono da applicare le esclusioni previste dal comma 10, che sono così riassumibili:

- sono esclusi gli edifici abusivi (ma non gli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abitativo edilizio in sanatoria alla data di entrata in vigore della legge);
- sono esclusi gli edifici situati nei centri storici;
- sono esclusi gli edifici in aree ad inedificabilità assoluta.

Vanno rispettate le norme espressamente previste dal comma 11, riassumibili nell'obbligo di rispettare i seguenti elementi:

- la dotazione degli standard urbanistici nelle forme previste dal PRG e dalle leggi regionali;
- le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza ener-

getica, le norme relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; è consigliabile prevedere che le autorizzazioni eventualmente necessarie preesistano all'atto deliberativo del Consiglio comunale.

Si ricorda, in particolare, la necessità di rispettare la vigente normativa in materia di commercio.

In forza del combinato disposto dell'articolo 14 del d.p.r. 380/2001 e dell'articolo 5, comma 11 (primo periodo) della legge 106/2011, gli interventi edilizi di razionalizzazione e riqualificazione, dotati delle caratteristiche sopra richiamate, sono assentibili anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, generali ed attuativi, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza; dette deroghe possono riguardare esclusivamente i seguenti parametri:

- i limiti di densità edilizia;
- le altezze;
- la distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi;
- i mutamenti di destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni d'uso tra loro compatibili e complementari.

Con riferimento alla deroga di cui trattasi, le deliberazioni del Consiglio comunale devono pertanto recare:

- l'indicazione dei parametri rispetto ai quali è applicata la deroga;
- la natura e l'entità di tale deroga;
- il rapporto che è individuato tra la deroga e le finalità della legge 106/2011, quali sono riportate al citato art. 5, comma 9, lettere a), b), c) d).

In particolare si sottolinea che:

- a) qualora la deroga sia concessa quale 'misura premiale' (lettera a), occorre che essa - al momento attuale, come ricordato sopra - sia contenuta nei limiti di cui al secondo periodo del comma 14;
- b) qualora la deroga sia concessa per la 'armonizzazione architettonica' (lettera d), occorre che l'allegato progetto dimostri chiaramente tale necessità.

Trattandosi di istanza edilizia, e non di 'piano' o 'programma', non si configura la necessità di ricorso alla procedura di VAS; si segnala tuttavia che il progetto, in quanto tale, potrebbe richiedere la procedura di VIA. Nel caso di 'delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse', nelle deliberazioni del Consiglio comunale deve essere chiaramente indicato l'uso successivo del sito dismesso, che deve essere oggetto - ove necessario - degli interventi di bonifica e messa in sicurezza e decoro.

Trovano comunque applicazione, ove ritenuto necessario ed opportuno gli eventuali disposti regionali, con la conseguente possibilità per il Comune di subordinare il rilascio del permesso di costruire alla stipula di una convenzione, o di un atto di impegno unilaterale del richiedente, nei casi di maggiore complessità, previsti da tale norma.

## 7. La posizione europea

Anche l'Europa sta assumendo la riqualificazione urbana come uno degli aspetti prioritari di una politica sostanzialmente antirecessiva e di rilevante interesse pubblico. I successivi punti 7.1. e 7.2. illustrano le posizioni più recenti in merito.

### 7.1. Crisi del settore edilizio – Patto per la crescita Riqualificazione urbana

**Conferenza stampa/Bruxelles:**

**Antonio TAJANI Vicepresidente della Commissione europea, responsabile dell'Industria e Imprenditoria**

*Una strategia per un settore delle costruzioni sostenibile e competitivo e per le sue imprese*

**31 Luglio 2012**

#### **Settore chiave per rilanciare la crescita**

Oggi ho il piacere di annunciarvi l'adozione da parte della Commissione della Comunicazione Costruzioni 2020: 'Una strategia per un settore delle costruzioni sostenibile e competitivo e per le sue imprese'. La drammaticità della situazione impone un'azione, anche nel breve termine, per il rilancio della crescita e per frenare l'emorragia di posti che, nel solo settore edile, ha toccato le cinquecentomila unità dalla fine del 2008. L'accordo raggiunto dai capi di Stato e di governo sul *Patto per la crescita e l'occupazione* permette di concentrare 120 miliardi per un piano che deve avere nel settore delle costruzioni - con venti milioni di posti, il 10% del PIL (2390 miliardi) - uno dei punti di forza. L'edilizia è anche al centro della nuova rivoluzione industriale spinta da capitale umano, efficienza delle risorse e innovazione, per rispondere alle sfide di competitività e sostenibilità.

#### **Sfide del settore e necessita di una strategia Ue**

Il 40% dell'energia viene consumata dagli edifici, che producono anche il 30% delle emissioni climalteranti. La nuova edilizia dovrà, anche in linea con gli obblighi della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici - il cui termine di attuazione è appena scaduto - essere molto più sostenibile.

Le opportunità d'investimento e creazione di nuovo lavoro sono enormi. Solo il 34% degli edifici europei è stato costruito dopo il 1973 e solo una minima parte risponde a criteri d'efficienza energetica, anche tenuto conto che il tasso annuo di demolizioni è dello 0,1 (210.000 edifici), quello di ristrutturazioni dell'1,2 (2.5 milioni) e dei nuovi edifici dell'1% (2.1 milioni).

Si stima che il raggiungimento dei target della direttiva mobiliterà 60 miliardi creando 1 milione di posti e 80 miliardi di risparmi energetici da qui al 2020.

Ad esempio, solo in Germania, leader nel settore dell'efficienza degli edifici, il mercato vale 400 miliardi l'anno e 4 milioni di occupati, anche grazie a 6 miliardi d'incentivi pubblici stanziati tra il 2006 e il 2009. A livello globale l'edilizia verde ha un tasso di crescita annuo del 43% e dovrebbe toccare i 1.300 miliardi di dollari entro il 2030. La maggiore crescita avverrà proprio nell'Ue. Per non parlare della spinta innovativa sui materiali da costruzione, macchinari per caldo e freddo o rinnovabili integrate negli edifici. Tutti questi investimenti in ristrutturazioni o nuovi immobili più efficienti, si possono ripagare in un dato

numero di anni, risparmiando sulla bolletta energetica; ossia con minori importazioni d'idrocarburi da cui dipendiamo in maniera crescente (quasi l'80% di gas e 90% del petrolio vengono da paesi terzi). Soluzioni progettuali integrate per edifici efficienti permettono un risparmio dell'80% dei costi energetici rispetto a quelli convenzionali, ma sono ancora relativamente costosi e poco diffusi. A tutt'oggi in Europa sono state costruite 20.000 case a basso consumo energetico, di cui 17.000 in Germania e Austria. Investire in ricerca e sviluppo su nuovi materiali, sistemi di riscaldamento e raffreddamento, rinnovabili, formazione di architetti e tecnici e, nella diffusione di un mercato allargato di case ad alta efficienza, consentirà un forte riduzione dei costi di costruzione, con relativo minor tempo di rientro dall'investimento necessario tramite risparmi sulla bolletta. Per cogliere queste opportunità, anche come volano d'uscita dalla crisi, gli imprenditori del settore sono confrontati a molte sfide.

#### **Conseguenze della crisi finanziaria**

- Tra gennaio 2008 e novembre 2011, la domanda Ue si è ridotta del 17%. Solo in Italia nel marzo 2012 vi è stato un meno 9,2% rispetto al 2011.
- Il trend negativo è legato anche a contrazione del credito e ritardi nei pagamenti. Nel 2011 molti fallimenti hanno toccato imprese di costruzione (23% in Italia).
- In certi paesi quali Irlanda, Spagna o Olanda vi è stata una bolla immobiliare con crollo del mercato e meno investimenti pubblici in infrastrutture e, taglio degli incentivi per risparmio energetico.

#### **Sfide strutturali proprie del settore**

- Difficoltà a reperire mano d'opera qualificata.
- Eccessi burocratici e ostacoli persistenti nel mercato interno Ue.
- Discriminazione nelle condizioni di accesso ai mercati internazionali, sia riguardo alle legislazioni sociali e ambientali applicabili, che nella possibilità di partecipare agli appalti pubblici.

#### **Le opportunità**

Oltre alla riqualificazione energetica degli edifici, una spinta alla domanda può venire dallo sviluppo e modernizzazione delle infrastrutture di rete europee (*Connecting Europe*) essenziali per la strategia Europa 2020 e il completamento del mercato interno; e dalla necessità di edifici più sicuri nelle aree a rischio sismico.

#### **Comunicazione della Commissione**

Insieme alla Comunicazione di oggi è stato approvato un Piano di azione con misure per l'attuazione della strategia. Un gruppo di alto livello con rappresentanti di Stati, Parlamento europeo e associazioni di categoria, verificherà l'attuazione e formulare raccomandazioni.

Le azioni proposte comprendono:

- La promozione degli investimenti;
- Il miglioramento delle qualifiche professionali e della mobilità dei lavoratori;
- Il miglioramento dell'efficienza degli edifici tramite armonizzazione di standard, sistemi di certificazione e riconoscimento reciproco;
- Il miglior funzionamento del mercato interno;
- L'accesso ai mercati internazionali.

#### **a) Creare le condizioni favorevoli agli investimenti**

I. Migliorare l'accesso al credito: Il Patto per la Crescita prevede un aumento di 10 miliardi di euro del capitale BEI, con relativa capacità di prestito aggiuntiva fino a 180 miliardi. La fase pilota dei project bond

prevede 4,5 miliardi d'investimenti supplementari per infrastrutture. 55 miliardi di fondi strutturali sono ancora disponibili e possono essere riallocati anche per fornire garanzie sui prestiti. Queste risorse possono consentire a BEI, intermediari finanziari e investitori privati di puntare sulla nuova edilizia ad alta efficienza energetica, su infrastrutture di rete e sostegno dell'accesso al credito per le PMI del settore.

II. Aumento dei fondi strutturali: per il periodo 2014-2020 la Commissione propone quasi un raddoppio dei fondi per la sostenibilità energetica, in parte utilizzabile per la riqualificazione degli edifici.

III. Più fondi Ue per ricerca e innovazione: attualmente nell'ambito delle iniziative *Smart Cities* vi sono 209 milioni di euro per progetti di risparmio energetico nelle città, inclusa la ristrutturazione di edifici. 116 milioni sono destinati all'iniziativa 'efficienza energetica degli edifici' finalizzata allo sviluppo di nuovi materiali edili e costruzioni con criteri d'integrazione urbanistica ed efficienza energetica. Per il bilancio 2014-2020, nell'ambito di Orizzonte 2020, puntiamo a un aumento (fino a 2 miliardi) dei fondi per ricerca e innovazioni per promuovere nuovi materiali, apparecchiature tecniche più efficienti ed edifici più sicuri dal punto di vista sismico; anche con progetti pilota dimostrativi di edifici e quartieri che consumino meno energia di quella prodotta e/o con standard di sicurezza sismica realizzati con tecnologie innovative.

IV. Invitare gli Stati a mantenere gli incentivi fiscali nazionali, IVA ridotta, incentivi per tassi agevolati o altre sovvenzioni, quali il credito d'imposta.

V. Favorire l'accesso delle PMI al mercato degli interventi per l'efficienza energetica, anche con polizze assicurative che garantiscano che le prestazioni eseguite corrispondono alla normativa vigente.

VI. Più fondi Ue per Project Bonds e maggiore utilizzo nel bilancio 2014-2020 per infrastrutture e riqualificazione energetica di edifici pubblici.

#### **b) Sviluppare il capitale umano del settore delle costruzioni**

Occorre anticipare la domanda futura del mercato del lavoro, anche attraverso la formazione per migliorare le prospettive occupazionali dei giovani. Serve anche maggior mobilità dei lavoratori, soprattutto nei servizi transfrontalieri.

Un'iniziativa a livello europeo - in dialogo con le parti sociali - dovrebbe stimolare uno scambio d'informazioni per meglio prevedere questi bisogni, favorendo l'adattamento dei sistemi di formazione nazionali e una migliore risposta alla domanda di lavoro qualificato e di nuove professionalità legata all'edilizia sostenibile.

#### **c) Standard e metodologia comune per l'efficienza energetica**

Servono standard e metodologia comuni per la valutazione dell'impatto ambientale. La Commissione proporrà delle iniziative di standardizzazione per rendere i metodi di valutazione più trasparenti e accessibili alle imprese edili, al settore assicurativo e agli investitori.

#### **d) Rafforzare il mercato interno per la costruzione**

I. La Comunicazione della Commissione dell'8 giugno indica nelle costruzioni il settore prioritario dove gli Stati sono chiamati a dare piena attuazione alla direttiva Servizi, anche per facilitare la fornitura da parte delle imprese edili di prestazioni in altri paesi membri senza creare stabilimenti permanenti. La Commissione continuerà ad analizzare i diversi approcci regolamentari e amministrativi nazionali per valutarne la compatibilità con le norme Ue e verificare l'eventuale necessità di adeguamento.

II. La normalizzazione per mezzo degli *Eurocodici* potrebbe facilitare la convergenza e il buon funzionamento del mercato interno per le costruzioni. Gli *Eurocodici* sono un complesso di norme di progettazio-

ne applicabili ai materiali da costruzione, all'ingegneria strutturale e a un'ampia gamma di tipi di strutture e prodotti. Ciascun paese può adattare gli *Eurocodici* alle proprie condizioni e tradizioni specifiche o valutazioni di rischio in materia di clima e di sismologia. La loro applicazione da parte degli Stati sarà oggetto un riesame nel 2013 e la Commissione incaricherà il Comitato europeo di normalizzazione (CEN) di agevolare l'impiego degli *Eurocodici* per chi opera nelle costruzioni. Un progetto pilota sull'efficienza energetica e gli standard di costruzione antisismici sarà promosso insieme al Parlamento Europeo.

III. Vanno analizzati i vari approcci regolamentari e amministrativi degli Stati nell'attuazione e applicazione della legislazione comunitaria del settore per chiarire le norme e per ridurre gli oneri amministrativi.

#### **e) Accesso ai mercati internazionali**

I. La Commissione continuerà a promuovere un migliore accesso ai mercati a condizioni di reciprocità e con eliminazione effettiva delle barriere tecniche, oltre che la reale possibilità di partecipare agli appalti internazionali.

II. Va sviluppata la cooperazione con Africa, America Latina, Russia e paesi vicini per introdurre criteri di costruzione sostenibile negli appalti pubblici e promuovere l'utilizzo degli *Eurocodici* quale strumento per la regolamentazione della costruzione nei paesi terzi.

III. Il Partenariato UE-Africa per le infrastrutture e i trasporti offre opportunità per la realizzazione di reti di collegamenti per l'energia e un sistema di trasporti più moderno e sicuro.

IV. L'iniziativa dell'Unione Piccole imprese, grande mondo metterà a disposizione informazioni, consigli e assistenza a piccole imprese di costruzioni per l'accesso ai mercati internazionali e la ricerca di partner. Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, inoltre, sostiene lo sviluppo di nuovi modelli commerciali per le PMI, in particolare per la loro internazionalizzazione.

## 7.2. Risoluzione 11 settembre 2012

### ***Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 settembre 2012 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica, che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE***

Considerando:

...

(2) Le conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo 2007 hanno sottolineato la necessità di aumentare l'efficienza energetica nell'Unione in modo da raggiungere l'obiettivo di un risparmio dei consumi di energia primaria dell'Unione del 20% rispetto alle proiezioni entro il 2020. Le conclusioni del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 hanno sottolineato che si deve raggiungere l'obiettivo di efficienza energetica del 20% all'orizzonte 2020, convenuto dal Consiglio europeo del giugno 2010, che attualmente non è in via di realizzazione. Proiezioni realizzate nel 2007 hanno indicato un consumo di energia primaria nel 2020 pari a 1842 Mtoe. Una riduzione del 20% corrisponde a un consumo di 1474 Mtoe nel 2020, ovvero a una riduzione di 368 Mtoe rispetto alle proiezioni.

...

(15) Il volume totale della spesa pubblica corrisponde al 19% del prodotto interno lordo dell'Unione. Per tale motivo il settore pubblico costituisce uno strumento importante per stimolare la trasformazione del mercato verso prodotti, edifici e servizi più efficienti, nonché per indurre cambiamenti di comportamento dei cittadini e delle imprese relativamente al consumo di energia. Inoltre, la diminuzione del consumo di energia grazie a misure che permettono di migliorare l'efficienza energetica può liberare risorse pubbliche da destinare ad altri fini. Gli enti pubblici a livello nazionale, regionale e locale dovrebbero svolgere un ruolo esemplare in materia di efficienza energetica.

(16) Tenuto conto che le conclusioni del Consiglio del 10 giugno 2011 sul piano di efficienza energetica 2011 hanno sottolineato che gli immobili rappresentano il 40% del consumo finale di energia dell'Unione ed al fine di cogliere le opportunità di crescita e occupazione nei settori qualificati del commercio e dell'edilizia, nonché nella produzione di prodotti edili e nelle attività professionali, quali l'architettura, la consulenza e l'ingegneria, gli Stati membri dovrebbero mettere a punto una strategia a lungo termine al di là del 2020 per mobilitare gli investimenti nella ristrutturazione di edifici residenziali e commerciali al fine di migliorare la prestazione energetica del parco immobiliare. Tale strategia dovrebbe riguardare ristrutturazioni profonde ed efficaci in termini di costi che comportino un ammodernamento tale da ridurre il consumo energetico sia fornito che finale di un edificio di una percentuale significativa rispetto ai livelli precedenti alla ristrutturazione, conducendo ad una prestazione energetica molto elevata. Tali ristrutturazioni profonde potrebbero anche essere effettuate per gradi.

(17) È necessario aumentare il tasso delle ristrutturazioni di immobili, in quanto il parco immobiliare esistente rappresenta il settore individuale con le maggiori potenzialità di risparmio energetico. Inoltre, gli edifici sono fondamentali per conseguire l'obiettivo dell'Unione di ridurre dell'80-95% le emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto al 1990. Gli edifici di proprietà degli enti pubblici rappresentano una quota considerevole del parco immobiliare e godono di notevole visibilità nella vita pubblica. È pertanto opportuno fissare un tasso annuo di ristrutturazione per gli edifici di proprietà del governo centrale nel territorio di uno Stato membro e da esso occupate in modo da migliorarne la prestazione energetica. Tale tasso di ristrutturazione dovrebbe far salvi gli obblighi relativi agli edifici a energia quasi zero, di cui alla direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia. L'obbligo di ristrutturare gli edifici del governo centrale previsto dalla presente direttiva integra tale direttiva che impone agli Stati membri di garantire che la prestazione energetica degli edifici destinati a subire ristrutturazioni di grande portata sia migliorata al fine di soddisfare i requisiti minimi di prestazione energetica. Gli Stati membri dovrebbero poter adottare misure alternative efficienti in termini di costi per conseguire un miglioramento equivalente della prestazione energetica degli edifici del parco immobiliare del loro governo centrale. L'obbligo di ristrutturare la superficie degli edifici del governo centrale dovrebbe applicarsi ai servizi amministrativi la cui competenza si estende su tutto il territorio di uno Stato membro. Se in un determinato Stato membro e per una determinata competenza non esiste un servizio amministrativo che copre tutto il territorio, l'obbligo dovrebbe applicarsi ai servizi amministrativi le cui competenze coprono congiuntamente tutto il territorio.

(18) Una serie di comuni e di altri enti pubblici degli Stati membri hanno già messo in atto approcci integrati al risparmio e all'approvvigionamento energetici, ad esempio mediante piani d'azione sostenibili nel settore dell'energia, come quelli adottati nell'ambito dell'iniziativa del patto dei sindaci, e approcci urbani integrati che vanno oltre gli interventi singoli relativamente a edifici o modi di trasporto. È opportuno che gli Stati membri incoraggino i comuni e altri enti pubblici ad adottare piani di efficienza energetica integrati e sostenibili che abbiano obiettivi chiari, a coinvolgere i cittadini nella loro elaborazione e attuazione e ad informare adeguatamente i cittadini in merito ai contenuti e ai progressi nel raggiungimento degli obiettivi. Tali piani possono comportare risparmi considerevoli di energia, soprattutto se attuati mediante sistemi di gestione dell'energia che consentano agli enti pubblici interessati di gestire meglio il loro consumo di energia. È opportuno incoraggiare lo scambio di esperienze tra città e altri enti pubblici sulle esperienze più innovative.

...

(23) Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 7 e al fine di limitare l'onere amministrativo, ciascuno Stato membro può riunire tutte le singole misure politiche per l'attuazione dell'articolo 7 in un programma nazionale globale per l'efficienza energetica.

...

(27) Per quanto riguarda l'energia elettrica, e conformemente alla direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, che giudica positivamente l'introduzione dei contatori intelligenti, almeno l'80% dei consumatori dovrebbe essere dotato di sistemi intelligenti di misurazione entro il 2020. Per quanto riguarda il gas, e conformemente alla direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, che giudica positivamente l'introduzione dei sistemi di misurazione intelligenti, gli Stati membri o qualsiasi autorità competente da essi designata, dovrebbero elaborare un calendario per l'attuazione di sistemi di misurazione intelligenti.

(28) L'uso di contatori o contabilizzatori di calore individuali per misurare il consumo individuale di riscaldamento nei condomini alimentati dal teleriscaldamento o dal riscaldamento comune centralizzato comporta benefici se i clienti finali dispongono di un mezzo per controllare il proprio consumo individuale. Pertanto, il loro uso ha un senso solo negli edifici in cui i radiatori sono attrezzati di valvole termostatiche.

(29) In alcuni condomini alimentati dal teleriscaldamento o dal riscaldamento comune centralizzato l'uso di contatori di calore individuali precisi sarebbe complicato dal punto di vista tecnico e costoso, dato che l'acqua calda usata per il riscaldamento entra negli appartamenti e ne esce in vari punti. È lecito ritenere che la misurazione individuale del consumo di calore nei condomini è, tuttavia, possibile dal punto di vista tecnico qualora l'installazione di misuratori individuali non richieda la sostituzione delle tubature interne dell'edificio per la produzione di acqua calda. In tali edifici la misurazione del consumo individuale di calore può essere effettuata mediante contabilizzatori di calore individuali installati su ciascun radiatore.

...

(35) La cogenerazione ad alto rendimento e il teleriscaldamento e teleraffreddamento presentano significative possibilità di risparmio di energia primaria che sono largamente inutilizzate nell'Unione. È opportuno che gli Stati membri effettuino una valutazione globale del potenziale della cogenerazione ad alto rendimento e del teleriscaldamento e teleraffreddamento. Tali valutazioni dovrebbero essere aggiornate, su richiesta della Commissione, per fornire agli investitori informazioni relative ai piani nazionali di sviluppo e contribuire a creare un contesto stabile e favorevole agli investimenti. I nuovi impianti di produzione di energia elettrica e gli impianti esistenti che sono stati profondamente ammodernati o i cui permessi o licenze sono rinnovati dovrebbero, su riserva di un'analisi costi-benefici che dimostri un surplus costi-benefici, essere dotati di unità di cogenerazione ad alto rendimento per recuperare il calore di scarto derivante dalla produzione di energia elettrica. Il calore di scarto potrebbe poi essere trasportato dove è necessario mediante le reti di teleriscaldamento. Gli eventi che determinano l'obbligo di applicare i criteri di autorizzazione saranno in genere eventi che determinano anche gli obblighi riguardanti le autorizzazioni a norma della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali e le autorizzazioni a norma della direttiva 2009/72/CE.

...

(52) Gli strumenti di finanziamento potrebbero, in particolare, utilizzare tali contributi, risorse ed entrate per consentire e incoraggiare gli investimenti di capitali privati, in particolare ricorrendo agli investitori istituzionali, al contempo applicando criteri che garantiscano il rispetto degli obiettivi ambientali e sociali per la concessione di fondi; avvalersi di meccanismi di finanziamento innovativi (ad esempio garanzie di credito per il capitale privato, garanzie di credito per incoraggiare i contratti di rendimento energetico, sovvenzioni, crediti agevolati e linee di credito dedicate, sistemi di finanziamento da parte di terzi) che riducano i rischi dei progetti di efficienza energetica e consentano ristrutturazioni efficaci intermini di costi anche per le famiglie a basso o medio reddito; essere collegati a programmi o agenzie che riuniranno e valuteranno la qualità dei progetti di risparmio energetico, forniranno assistenza tecnica, stimoleranno il mercato dei servizi energetici e aiuteranno a generare domanda di consumo per i servizi energetici.

(53) Gli strumenti di finanziamento potrebbero altresì mettere a disposizione adeguate risorse a sostegno di programmi di formazione e certificazione aventi lo scopo di accrescere e accreditare le competenze in materia di efficienza energetica; fornire risorse a favore della ricerca sulle tecnologie di piccola scala e sulle microtecnologie per produrre energia, della dimostrazione e dell'adozione più celere di dette tecnologie nonché dell'ottimizzazione delle connessioni di tali generatori alla rete; essere collegati a programmi di azione volti a promuovere l'efficienza energetica in tutte le abitazioni, a prevenire la precarietà energetica e ad incoraggiare i proprietari degli immobili in locazione a rendere le loro proprietà quanto più efficienti possibile sotto il profilo energetico; fornire risorse adeguate a sostegno del dialogo sociale e della fissazione di norme volte a migliorare l'efficienza energetica e a garantire buone condizioni di lavoro, di salute e di sicurezza sul lavoro.

(54) Per concretizzare l'obiettivo di migliorare la prestazione energetica degli edifici degli enti pubblici dovrebbero essere utilizzati gli strumenti finanziari dell'Unione disponibili e meccanismi di finanziamento innovativi. A tale riguardo gli Stati membri possono usare le entrate derivanti dalle assegnazioni annuali di emissioni a norma della decisione n. 406/2009/CE per lo sviluppo di tali meccanismi su base volontaria e tenendo conto delle norme di bilancio nazionali.

...

(60) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire raggiungere l'obiettivo di efficienza energetica dell'Unione pari al 20% entro il 2020 e gettare le basi per ulteriori miglioramenti dell'efficienza energetica oltre il 2020, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri senza l'adozione di ulteriori misure di efficienza energetica e può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

...

## **Art. 1**

### **Oggetto e ambito di applicazione**

1. La presente direttiva stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo principale dell'Unione relativo all'efficienza energetica del 20% entro il 2020 e di gettare le basi per ulteriori miglioramenti dell'efficienza energetica al di là di tale data. Essa stabilisce norme atte a rimuovere gli ostacoli sul mercato dell'energia e a superare le carenze del mercato che frenano l'efficienza nella fornitura e nell'uso dell'energia e prevede la fissazione di obiettivi nazionali indicativi in materia di efficienza energetica per il 2020.

...

**Art. 3****Obiettivi di efficienza energetica**

1. Ciascuno Stato membro stabilisce un obiettivo nazionale indicativo di efficienza energetica, basato sul consumo di energia primaria o finale, sul risparmio di energia primaria o finale o sull'intensità energetica. Gli Stati membri notificano tali obiettivi alla Commissione conformemente all'articolo 24, paragrafo 1 e dell'allegato XIV, parte 1. All'atto della notifica gli Stati membri esprimono tali obiettivi anche sotto forma di livello assoluto di consumo di energia primaria e di consumo di energia finale nel 2020 e precisano come, e in base a quali dati, sono stati effettuati i calcoli.

Nel definire tali obiettivi gli Stati membri tengono conto:

a) del fatto che nel 2020 il consumo energetico dell'Unione non deve essere superiore a 1474 Mtoe di energia primaria o non superiore a 1078 Mtoe di energia finale.

**Art. 4****Ristrutturazioni di immobili**

Gli Stati membri stabiliscono una strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati. Tale strategia comprende:

- a) una rassegna del parco immobiliare nazionale fondata, se del caso, su campionamenti statistici;
- b) l'individuazione di approcci alle ristrutturazioni efficaci in termini di costi, pertinenti al tipo di edificio e alla zona climatica;
- c) politiche e misure volte a stimolare ristrutturazioni degli edifici profonde ed efficaci in termini di costi, comprese profonde ristrutturazioni per fasi;
- d) una prospettiva rivolta al futuro per guidare le decisioni di investimento dei singoli individui, del settore dell'edilizia e delle istituzioni finanziarie;
- e) una stima fondata su prove del risparmio energetico atteso, nonché dei benefici in senso lato.

Una prima versione della strategia è pubblicata entro il 30 aprile 2014 e successivamente aggiornata ogni tre anni e trasmessa alla Commissione nel quadro dei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica.

**Art. 5****Ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici**

1. Fatto salvo l'articolo 7 della direttiva 2010/31/UE, ciascuno Stato membro garantisce che dal 1° gennaio 2014 il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà del proprio governo centrale e da esso occupati sia ristrutturata ogni anno per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica che esso ha stabilito in applicazione dell'articolo 4 della direttiva 2010/31/UE.

La quota del 3% è calcolata sulla superficie coperta totale degli edifici con una superficie coperta utile totale superiore a 500 m<sup>2</sup> di proprietà del governo centrale dello Stato membro interessato e da esso occupati che, al 1° gennaio di ogni anno, non soddisfano i requisiti minimi di prestazione energetica stabiliti in applicazione dell'articolo 4 della direttiva 2010/31/UE. Tale soglia è portata a 250 m<sup>2</sup> a partire dal 9 luglio 2015.

Se uno Stato membro estende l'obbligo di ristrutturare ogni anno il 3% della superficie coperta totale degli edifici alla superficie coperta degli edifici di proprietà di servizi amministrativi o da essi occupati ad un livello inferiore a quello del governo centrale, la quota del 3% è calcolata sulla superficie coperta totale degli edifici con una superficie coperta utile totale superiore a 500 m<sup>2</sup> e, a partire dal 9 luglio 2015, superiore a 250 m<sup>2</sup>, di proprietà del governo centrale e di detti servizi amministrativi dello Stato membro interessato e da essi occupati

che, al 1° gennaio di ogni anno, non soddisfano i requisiti minimi di prestazione energetica stabiliti in applicazione dell'articolo 4 della direttiva 2010/31/UE.

Nell'attuare misure per la ristrutturazione globale degli edifici del governo centrale conformemente al primo comma, gli Stati membri possono scegliere di considerare l'edificio come un insieme comprendente l'involucro dell'edificio, le attrezzature, il funzionamento e la manutenzione.

Gli Stati membri dispongono che le misure di efficienza energetica siano destinate prioritariamente agli edifici del governo centrale con la più bassa prestazione energetica, laddove ciò è efficiente in termini di costi e tecnicamente possibile.

Gli Stati membri possono decidere di non fissare o di non applicare i requisiti di cui al paragrafo 1 per le seguenti categorie di edifici:

- a) edifici ufficialmente protetti in virtù dell'appartenenza a determinate aree ovvero del loro particolare valore architettonico o storico, nella misura in cui il rispetto di determinati requisiti minimi di prestazione energetica modificherebbe in maniera inaccettabile il loro carattere o aspetto;
- b) edifici di proprietà delle forze armate o del governo centrale e destinati a scopi di difesa nazionale, ad eccezione degli alloggi individuali o degli edifici adibiti a uffici per le forze armate e altro personale dipendente dalle autorità preposte alla difesa nazionale;
- c) edifici adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose.

3. Se uno Stato membro ristruttura più del 3% della superficie coperta totale degli edifici del governo centrale nel corso di un determinato anno, esso può contabilizzare l'eccesso nel tasso annuo di ristrutturazione nel corso di uno dei tre anni precedenti o seguenti.

4. Gli Stati membri possono contabilizzare nel tasso annuo di ristrutturazione degli edifici del governo centrale gli edifici nuovi occupati e posseduti in sostituzione di edifici specifici del governo centrale demoliti nel corso di uno dei due anni precedenti o gli edifici che sono stati venduti, demoliti o messi in disuso nel corso di uno dei due anni precedenti per via di un uso più intenso di altri edifici.

5. Ai fini del paragrafo 1, entro il 31 dicembre 2013 gli Stati membri stabiliscono e rendono pubblico un inventario degli edifici riscaldati e/o raffreddati del governo centrale con una superficie coperta utile totale superiore a 500 mq e, a partire dal 9 luglio 2015, superiore a 250 mq, ad eccezione degli edifici esentati a norma del paragrafo 2. L'inventario comprende i seguenti dati:

- a) la superficie coperta in mq;
- b) la prestazione energetica di ciascun edificio o dati energetici pertinenti.

...

## **Articolo 12**

### **Programma di informazione e coinvolgimento dei consumatori**

1. Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere e facilitare un uso efficiente dell'energia da parte dei piccoli clienti di energia, comprese le utenze domestiche. Dette misure possono rientrare in una strategia nazionale.

2. Ai fini del paragrafo 1, dette misure comprendono uno o più degli elementi elencati alle lettere a) o b):

a) un corredo di strumenti e politiche atti a favorire cambiamenti comportamentali, che possono includere:

- I) incentivi fiscali;
- II) accesso a finanziamenti, contributi o sovvenzioni;
- III) erogazione di informazioni;
- IV) progetti esemplari;
- V) attività sul luogo di lavoro.

b) modi e mezzi per coinvolgere i consumatori e le loro associazioni durante l'eventuale introduzione dei contatori intelligenti mediante la comunicazione di:

- I) cambiamenti efficaci in termini costi e di facile realizzazione per quanto riguarda l'uso dell'energia;
- II) informazioni sulle misure di efficienza energetica.

...

## **Articolo 17**

### **Informazione e formazione**

1. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni in merito ai meccanismi di efficienza energetica e ai quadri finanziari e giuridici disponibili siano trasparenti e divulgate largamente a tutti i pertinenti attori del mercato, quali consumatori, costruttori, architetti, ingegneri, auditor ambientali e dell'energia e installatori di elementi edilizi quali definiti alla direttiva 2010/31/UE.

Gli Stati membri incoraggiano la fornitura alle banche e alle altre istituzioni finanziarie di informazioni sulle possibilità di partecipare, anche attraverso la creazione di partenariati pubblico/privato, al finanziamento delle misure di miglioramento dell'efficienza energetica.

2. Gli Stati membri stabiliscono condizioni adeguate affinché gli operatori del mercato forniscano ai consumatori di energia informazioni adeguate e mirate nonché consulenza in materia di efficienza energetica.

3. La Commissione riesamina l'impatto delle misure da essa adottate per sostenere lo sviluppo di piattaforme che includono, tra l'altro, gli organi di dialogo sociale europeo nell'incentivare i programmi di formazione per l'efficienza energetica e presenta, se del caso, ulteriori misure. La Commissione incoraggia le parti sociali europee nelle loro discussioni in materia di efficienza energetica.

4. Gli Stati membri, con la partecipazione dei soggetti interessati, ivi incluse le autorità locali e regionali, promuovono adeguate iniziative d'informazione, sensibilizzazione e formazione, al fine di informare i cittadini sui benefici e gli aspetti pratici legati all'adozione di misure di miglioramento dell'efficienza energetica.

5. La Commissione incoraggia lo scambio e l'ampia diffusione di informazioni sulle migliori pratiche in materia di efficienza energetica negli Stati membri.

## **Articolo 18**

### **Servizi energetici**

1. Gli Stati membri promuovono il mercato dei servizi energetici e l'accesso delle PMI a tale mercato:

a) diffondendo informazioni chiare e accessibili su:

- I) contratti relativi ai servizi energetici disponibili e clausole che dovrebbero esservi incluse, al fine di garantire risparmi energetici e tutelare i diritti dei clienti finali;
- II) strumenti finanziari, incentivi, contributi e prestiti per sostenere i progetti nel settore dei servizi di efficienza energetica;

b) incoraggiando lo sviluppo di marchi di qualità, tra l'altro, da parte di organizzazioni professionali;

c) rendendo pubblici e aggiornando periodicamente un elenco dei fornitori di servizi energetici disponibili qualificati e/o certificati e le relative qualificazioni e/o certificazioni conformemente all'articolo 13, o predisponendo un'interfaccia che consenta ai fornitori di servizi energetici di trasmettere informazioni;

d) sostenendo il settore pubblico nell'esame delle offerte di servizi energetici, in particolare per gli interventi di ristrutturazione edilizia:

I) offrendo contratti tipo per i contratti di rendimento energetico che contengono almeno gli elementi elencati all'allegato XIII;

II) fornendo informazioni sulle migliori pratiche per i contratti di rendimento energetico, che includano, se disponibile, un'analisi costi-benefici basata sull'approccio del ciclo di vita;

e) effettuando, nell'ambito del piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica, un esame qualitativo riguardante lo sviluppo attuale e futuro del mercato dei servizi energetici.

2. Gli Stati membri sostengono il corretto funzionamento del mercato dei servizi energetici, se del caso:

a) individuando e pubblicando il punto o i punti di contatto da cui i clienti finali possono ottenere le informazioni di cui al paragrafo 1;

b) adottando, se necessario, misure per eliminare gli ostacoli di ordine regolamentare e non regolamentare che impediscono l'introduzione di contratti di rendimento energetico e altri modelli di servizi di efficienza energetica per l'individuazione e/o l'attuazione di misure di risparmio energetico;

...

## **Articolo 19**

### ***Altre misure per promuovere l'efficienza energetica***

1. *Gli Stati membri valutano e, se necessario, adottano misure adeguate per eliminare gli ostacoli di ordine regolamentare e non regolamentare all'efficienza energetica, fatti salvi i principi di base della legislazione degli Stati membri in materia di proprietà e di locazione, in particolare per quanto riguarda:*

*a) la separazione degli incentivi tra proprietari e inquilini di un immobile o tra gli stessi proprietari, con l'intento di evitare che essi rinuncino a realizzare investimenti intesi a migliorare l'efficienza energetica, che avrebbero invece realizzato in altre condizioni, perché non ne otterranno individualmente i pieni benefici o per l'assenza di regole che disciplinano la ripartizione dei costi e dei benefici, incluse le norme e le misure nazionali che disciplinano i processi decisionali per i beni in multiproprietà;*

*b) le disposizioni giuridiche e regolamentari e le pratiche amministrative in materia di acquisti pubblici e di bilancio e contabilità annuali, con l'intento di assicurare che i singoli enti pubblici non siano dissuasi dal realizzare*

investimenti intesi a migliorare l'efficienza energetica e ridurre al minimo i costi previsti per l'intero ciclo di vita e dal ricorrere a contratti di rendimento energetico e ad altri meccanismi di finanziamento tramite terzi su base contrattuale a lungo termine.

Tali misure destinate ad eliminare gli ostacoli possono comprendere l'erogazione di incentivi, l'abrogazione o la modifica di disposizioni giuridiche o regolamentari, o l'adozione di orientamenti e comunicazioni interpretative o la semplificazione delle procedure amministrative. Le misure possono essere combinate con azioni di istruzione, formazione e informazione specifica, nonché con assistenza tecnica in materia di efficienza energetica.

2. La valutazione degli ostacoli e delle misure di cui al paragrafo 1 è notificata alla Commissione nel primo piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica di cui all'articolo 24, paragrafo 2. La Commissione incoraggia la condivisione delle migliori pratiche nazionali a tale riguardo.

## **Articolo 20**

### **Fondo nazionale per l'efficienza energetica, finanziamento e supporto tecnico**

1. Fatti salvi gli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri agevolano l'istituzione di strumenti finanziari, o il ricorso a quelli esistenti, per misure di miglioramento dell'efficienza energetica volte a massimizzare i vantaggi di molteplici canali di finanziamento.

2. Ove opportuno, la Commissione, direttamente o per il tramite degli istituti finanziari europei, assiste gli Stati membri nella messa a punto dei meccanismi di finanziamento e dei regimi di supporto tecnico per incrementare l'efficienza energetica in vari settori.

3. La Commissione facilita lo scambio delle migliori prassi tra le autorità o gli organismi competenti nazionali o regionali, ad esempio tramite riunioni annuali delle autorità di regolamentazione, banche dati pubbliche con informazioni sull'attuazione delle misure da parte degli Stati membri e analisi comparative tra paesi.

4. Gli Stati membri possono istituire un fondo nazionale per l'efficienza energetica, destinato a sostenere iniziative nazionali in materia di efficienza energetica.

5. Gli Stati membri possono autorizzare a soddisfare gli obblighi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, tramite contributi annuali al fondo nazionale per l'efficienza energetica di un importo corrispondente agli investimenti richiesti per adempiere a tali obblighi.

6. Gli Stati membri possono prevedere che le parti obbligate possano adempiere ai propri obblighi di cui all'articolo 7, paragrafo 1, versando annualmente al fondo nazionale per l'efficienza energetica un importo corrispondente agli investimenti richiesti per adempiere a tali obblighi.

7. Gli Stati membri possono usare le entrate derivanti dalle assegnazioni annuali di emissioni a norma della decisione n. 406/2009/CE per lo sviluppo di meccanismi di finanziamento innovativi per concretizzare l'obiettivo di cui all'articolo 5 di migliorare la prestazione energetica degli edifici.

13 settembre 2012

## 8. Conclusioni

In conclusione, sinteticamente, si può affermare che pertanto vi sono sia molti aspetti incentivanti *RI.U.SO.*, ma anche alcuni (e non di poco conto) di ostacolo o quantomeno disincentivanti:

### A. Aspetti incentivanti *RI.U.SO.*

**1°.** La legislazione statale ed in gran parte quella regionale, già oggi, consentono un ampio intervento in materia di *RI.U.SO.* Tra l'altro la *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 settembre 2012*, che a questo punto sarà rapidamente trasformata in Direttiva, impone all'art. 4 l'applicazione, a cura degli Stati membri, di una precisa politica europea indirizzata a «[...] *stimolare ristrutturazioni degli edifici profonde ed efficaci in termini di costi, comprese profonde ristrutturazioni per fasi*».

**2°.** A livello statale sono utilizzabili, ai fini di *RI.U.SO.* sia la L. 457/78 (vedi gli artt. *Art. 27. Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente, Art. 28. Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente, Art. 30 Piani di recupero di iniziativa dei privati*), sia le disposizioni innovative in materia di riqualificazione urbana di cui all'art. 5 della legge 106 del 12 luglio 2011.

**3°.** Sono quindi già in essere interventi normativi, statali e regionali che consentono:

- sostanziali premialità volumetriche;
- sostituzione edilizia anche con ricollocamento in altra area di volumetrie;
- deroghe in materia urbanistica, con relativa accelerazione delle procedure;
- semplificazioni in materia edilizia;
- definizione normativa del concetto di riqualificazione urbana;
- in alcuni casi di Leggi regionali ulteriori premialità per l'applicazione di sistemi costruttivi virtuosi di risparmio energetico;
- in alcuni casi di Leggi regionali ulteriori premialità per l'applicazione del concorso di architettura.

In ogni caso il Piano dovrebbe definire, in base al suo dimensionamento, la potenzialità edificatoria delle aree in esso contenute. Tale potenzialità, verrebbe quindi distribuita equamente a tutti i suoli comunque compresi nelle ipotesi di pianificazione, indipendentemente da ogni ulteriore scelta urbanistica, sulla base della classificazione del territorio in *'ambiti di equivalenza'*. Ai soli fini dell'edificazione, la potenzialità edificatoria viene concentrata nelle *'aree di trasformazione'*, nelle quali l'attuazione è regolata dai parametri urbanistici fissati dal Piano.

Occorre aggiungere che in alcuni casi, quali ad esempio l'esperienza del *Progetto SI.RE.NA.* a Napoli intorno alla metà dello scorso decennio, pur in assenza della legislazione attuale, si è ottenuto un sostanziale successo dando luogo a 180 ml di euro di lavori di ristrutturazione urbana di cui ben due terzi recuperati dal finanziamento privato e superando positivamente il potenziale pericolo del frazionamento della proprietà.

## B. Aspetti disincentivanti *RI.U.SO.*

Sostanzialmente gli ostacoli e gli aspetti disincentivanti *RI.U.SO.* al momento sono in sintesi:

- inerzia politico - amministrativa di molti Comuni;
- diffusa scarsa conoscenza delle potenzialità già in essere ai fini di *RI.U.SO.*;
- carenza di incentivi fiscali per i privati;
- carenza di credito finanziario per i privati;
- dispersione e scarsa efficienza nell'utilizzo di finanziamenti pubblici;
- diffusa incertezza applicativa delle potenzialità già in essere in materia di semplificazione;
- incertezza applicativa delle disposizioni legislative sul federalismo fiscale.

## C. Aspetti programmatici di *RI.U.SO.* a medio termine

Anche in ragione delle recenti decisioni europee in materia di riqualificazione urbana ed energetica del patrimonio edilizio esistente, sia pubblico che privato, occorre comunque già sin d'oggi ipotizzare a breve/medio termine il perfezionamento della legislazione statale esistente tramite una attualizzazione della normativa.

Sono quindi ipotizzabili due strumenti:

1. formazione di un testo unico sull'urbanistica con solo brevi e sintetici aggiornamenti quali:

- defiscalizzazione con norma transitoria (ad esempio di due anni) per gli alloggi nuovi invenduti negli ultimi 5 anni, al fine di incentivare la soluzione di tale quota di mercato che al momento parzialmente blocca lo sviluppo del settore;
- introduzione dell'obbligo per le Regioni di legiferare (entro un massimo di 12 mesi) affinché i Comuni debbano ridefinire le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello stato passate agli enti territoriali quali: caserme ed altri immobili demaniali comunque inseriti entro le perimetrazioni urbane. Inoltre tale legislazione regionale altrettanto dovrebbe dettare tempistiche massime non facoltative concesse ai comuni per individuare urbanisticamente le aree soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica;
- norme istituenti la maggiorazione sostanziale della fiscalità a carico del nuovo ex novo (inteso quindi come norma disincentivante la nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e comunque totalmente nuova e senza recupero di volumetria da sostituzione edilizia/urbanistica) e invece defiscalizzare sostanzialmente il nuovo derivante da precise politiche e specifiche norme urbanistiche basate sulla sostituzione edilizia. Tale norma ovviamente è intesa ai fini del prevalente principio di contenimento di consumo di nuovo suolo edificabile.
- Si dovrebbe prevedere che i comuni entrino in possesso di una quota percentuale (ad esempio il 10%) dell'incentivo urbanistico (volumetrico o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori. Congruentemente

con la soluzione dell'invenduto tale quota diventa realisticamente valutabile sia in termini di bilancio dell'ente che in termini di eventuale intervento edilizio di iniziativa comunale ad esempio nel campo dell'*housing* sociale o delle opere di urbanizzazione; inoltre tale previsione normativa conferisce capacità economiche ai comuni anche ai fini delle procedure progettuali urbanistiche finalizzate specificatamente alla attuazione delle nuove politiche di sostituzione edilizia ed urbanistica.

- Si dovrebbe prevedere che le incentivazioni sia di carattere volumetrico che quelle fiscali possano essere diversificate, in ragione del territorio, in base a criteri di mercato, di emergenze sismiche o idrogeologiche e di costi di costruzione;
- attualizzazione e razionalizzazione in materia di semplificazione procedurale sia edilizia che urbanistica al fine di originare tempistiche certe e ragionevolmente brevi per dare certezze al mercato ed ai relativi investimenti.

2. Un po' più a lungo termine si attende la formazione dell'auspicato *Testo legislativo sul governo del territorio* a partire dal *Documento di lavoro* del marzo 2012, promosso dall'VIII Commissione della Camera (vedi il punto 2.1) ed in applicazione delle nuove Direttive europee in materia (vedi il punto 7).

In questa fase non si può non affrontare anche in modo risolutivo la questione dell'abusivismo edilizio che rappresenta almeno il 17% del patrimonio nazionale. Tale parte potrebbe meglio definirsi come l'effettiva fase definitivamente conclusiva di un eccessivamente lungo periodo condonistico.

Le ragioni prevalenti per intervenire in tale materia sono:

- ovvie questioni di legalità e la conseguente moltiplicazione di fenomeni di illegalità legati alla mancata soluzione di questo mercato parallelo;
- interruzione del periodo di inerzia politica sul tema;
- ridare fiducia ai cittadini onesti ed al mercato annullando o quantomeno riducendo sostanzialmente le distorsioni economiche, finanziarie e fiscali legate a questo fenomeno;
- intervenire su di una quota di 'patrimonio' edilizio assolutamente rilevante che di fatto ostacola qualsiasi politica efficace anche in materia di riuso.

# Allegato I

## Zone Franche Urbane (zone a burocrazia zero)

### ZONE FRANCHE URBANE (zone a burocrazia zero)

#### Definizione di zona franca urbana

Le zone franche urbano sono in genere costituite da un quartiere o circoscrizione con non più di 30.000 abitanti a cui il governo ha deciso di attribuire dei mezzi eccezionali per favorire la rivitalizzazione economica. La scelta delle aree è avvenuta sulla base di parametri socio economici: numero di abitanti per quartieri, numero di disoccupati e numero di persone uscite anticipatamente dal percorso formativo scolastico. Lo spirito della legge è quello di accordare un regime di esonero contributivo e fiscale alle piccole imprese che si insediano nella zona franca urbana (50 dipendenti al massimo). In cambio le aziende devono riservare il 30 % dei posti agli abitanti dei quartieri classificati come ZFU. Tale misura se rispettata consente all'azienda di estendere il regime di esonero contributivo anche ai dipendenti con residenza in altri quartieri.

Le **Zone Franche Urbane** (ZFU) sono quindi aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano **programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese**. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. L'iniziativa nasce dall'esperienza francese delle *Zones Franches Urbaines*, lanciata nel 1996 e oggi attiva in più di 100 quartieri.

Per il finanziamento del dispositivo, la [legge finanziaria 2007 \(L. 296/2006, art.1 comma 340 e successivi\)](#) istituisce un Fondo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La [legge finanziaria 2008 \(L. 244/2008, commi 561, 562 e 563\)](#) ha confermato tale stanziamento e definito in maggiore dettaglio le agevolazioni fiscali e previdenziali che, in ogni caso, troveranno la loro definizione particolareggiata in un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze attualmente in preparazione.

In questa prima fase pilota, l'istituzione di un numero limitato ZFU nelle città italiane prevede agevolazioni fiscali e previdenziali per rafforzare la crescita imprenditoriale e occupazionale nelle piccole imprese di nuova costituzione ivi localizzate. Tali agevolazioni, della durata di 5 anni (con graduale *phasing out* negli anni successivi), consistono in:

- esenzione dalle imposte sui redditi;
- esenzione dall'IRAP;
- esenzione dall'ICI;
- esonero dal versamento dei contributi previdenziali.

In misura minore e circoscritta, è previsto anche il sostegno ad imprese già operanti nelle medesime aree. Nel suo disegno definitivo, il dispositivo approvato estende l'ammissibilità ai benefici ad aree urbane, caratterizzate da significativi fenomeni di disagio sociale, localizzate in [22 città](#) distribuite sull'intero territorio nazionale.

Il DPS ha coordinato il processo inter-istituzionale di presentazione e valutazione delle proposte progettuali. Per l'individuazione delle aree sono stati utilizzati indicatori oggettivi costruiti sulla base di dati infra-comunali del Censimento 2001 (per informazioni specifiche consulta il documento [Criteri per l'identificazione, la perimetrazione e la selezione delle ZFU](#); per le fonti statistiche di riferimento consulta [Ammissibilità dei Comuni e delle ZFU: fonti statistiche di riferimento](#)). L'istruttoria condotta dal DPS si è conclusa con la trasmissione al CIPE, avvenuta in data 9 dicembre 2008, di una proposta tecnica di individuazione.

Dopo aver raccolto il Parere favorevole della [Conferenza Unificata](#) in data 25 marzo 2009, la proposta tecnica elaborata dal DPS ha ottenuto l'approvazione del CIPE nella seduta dell'8 maggio 2009. Tali disposizioni confluiscono in una 'Delibera di individuazione e di allocazione delle risorse a 22 Zone Franche Urbane per agevolazioni fiscali e previdenziali a favore di nuovi insediamenti produttivi', che al momento (giugno 2009) sta completando l'iter amministrativo (registrazione della Corte dei Conti, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

L'approvazione del CIPE sancisce un passo fondamentale verso l'attuazione del dispositivo.

In data 11 giugno 2009, infatti, il DPS ha avviato la procedura di notifica del regime di aiuto, registrato N346/2009, presso i servizi competenti della DG Concorrenza della Commissione Europea. Il conseguimento dell'autorizzazione comunitaria consentirà di procedere all'effettiva entrata in vigore dei benefici previsti secondo le modalità operative attualmente in corso di definizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

### Le 22 ZFU individuate nel territorio nazionale

Le aree bersaglio individuate dal CIPE nella seduta dell'8 maggio 2009 per la prima sperimentazione del dispositivo ZFU si collocano in 22 città italiane, come indicato nella carta che segue:



### Origine e obiettivi di sviluppo delle ZFU nell'esperienza francese

La ZFU è un dispositivo, introdotto da una normativa del novembre 1996, che prevede sgravi fiscali alle imprese in aree urbane degradate. La prima generazione risale al 1997 e riguarda 44 periferie sensibili; nel 2003 si sono aggiunte 41 aree degradate, nel 2006 altre 15 aree (cfr. *décret no 2006-930 du 28 juillet 2006*). Le prime *zone franche urbaine* iniziano a operare nel 1997 come sub-aree nell'ambito di 744 unità territoriali già definite come *zone urbaine sensibili*.

L'obiettivo dichiarato delle ZFU è la creazione di occupazione. Per creare le prime 44 ZFU, la Francia chiede e ottiene dalla Commissione Europea la relativa autorizzazione comunitaria.

Tale decisione (nel 2006 rinnovata sino al 2011) autorizza misure di fiscalità di vantaggio condizionata perché si presume che non vi sia distorsione di mercato e alla concorrenza in quanto le ZFU sono sottoposte ai seguenti vincoli:

- L'obiettivo è combattere l'esclusione sociale. Ciò esclude, in linea di principio, zone franche create per propositi di altra natura quali ad esempio di sviluppo commerciale (come ad esempio i porti) o di sviluppo industriale (come, ad esempio, quelle istituite per attrarre investimenti e stabilimenti di grandi imprese internazionali).
- L'ammissibilità ai benefici è limitata alla micro e alla piccola impresa.
- Le misure sono chiaramente e rigidamente circoscritte a quartieri e aree urbane definite sulla base di criteri oggettivi stabiliti a livello nazionale.
- L'impatto geografico è limitato (ad oggi le ZFU in Francia interessano il 2,6% della popolazione nazionale).
- Le ZFU sono sottoposte a continuo monitoraggio delle autorità nazionali per assicurare la trasparenza del processo.

Le 100 ZFU vigenti hanno le seguenti **caratteristiche socioeconomiche, spaziali e demografiche**:

- Gli indicatori quantitativi utilizzati per identificare e selezionare le zone: livello di disoccupazione almeno superiore alla media nazionale; prevalenza di popolazione giovane; forte incidenza di non diplomati; e basso contributo fiscale pro-capite.
- Disoccupazione di almeno il 25% superiore alla media nazionale, prevalenza di popolazione giovane (al di sotto di 25 anni) di almeno il 36%, forte incidenza di almeno quindicenni non diplomati del 29%, basso contributo fiscale pro-capite, nel 1997 fissato in 3.800 franchi.
- Area ben delimitata di almeno 8.500 abitanti (il limite era 10 mila sino al 2006). Dimensione demografica media: circa 18 mila abitanti. Le ZFU più grandi non superano i 30 mila. Alcune città medio-grandi hanno più ZFU, contigue e non (ad esempio XX a Marsiglia, per un totale di circa 50 mila abitanti). Gli accordi di programma che le istituiscono definiscono con altissimo livello di dettaglio l'area urbana interessata (particelle urbane, strade, talvolta finanche gli specifici numeri civici).

...

I **benefici fiscali** consistono in cinque anni di **esenzione totale** da oneri sociali, imposte sul reddito d'impresa (IRES e IRAP), tassa professionale e imposte sui fabbricati (ICI), per qualsiasi forma giuridica dell'impresa, commerciale, artigianale, società di capitali, liberi professionisti etc. Dal quinto anno in poi, il beneficio decresce ma non scompare che diversi anni dopo (tempo variabile secondo l'imposta oggetto di esonero).

La **responsabilità istituzionale** delle ZFU è, a livello centrale, della *Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)* del Ministero del Lavoro e della Coesione Sociale, affiancato di recente dalla *Caisse des dépôts et consignations (CDC)*. Collaborano anche l'*Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)* e l'*Agence*

*nationale pour l'emploi (ANPE)*. A livello locale la gestione diretta delle ZFU è affidata ai comuni singoli o associati, alle Camere di Commercio e Industria, e alle Camere dei Mestieri. Non sembrano partecipare al processo decisionale o gestionale le istituzioni regionali (i Dipartimenti).

I costi del dispositivo delle Zone Franche Urbane in Francia è stato di 495 milioni di euro.

Due considerazioni appaiono evidenti: il costo per lo stato francese è rilevante, e aumenta significativamente ogni anno (soprattutto, per le esenzioni nelle voci 'reddito d'impresa' e 'oneri sociali'). Ciò potrebbe avvenire perché le imprese sono ammesse con un meccanismo a sportello e che dura da molti anni. Dal 2006, il governo francese ha inoltre deciso di istituire un **programma di assistenza tecnica** per accompagnare i processi di sviluppo economico nelle ZFU per un valore di € 40 milioni per il 2006-2008. Il programma è condotto dalla *Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)* e dalla *Caisse des dépôts et consignations (CDC)*.

**L'impatto e i risultati delle ZFU** sono generalmente misurati in termini di sviluppo occupazionale e d'impresa. Il Governo, a partire dal 1998 ha commissionato numerosi rapporti di valutazione, oltre ad assicurare il monitoraggio continuo dello strumento. Le Relazioni disponibili forniscono una valutazione degli esiti non sempre concorde, ma prevalentemente positiva.

...

Nel complesso l'impatto delle ZFU sulle dinamiche locali d'impresa e occupazione c'è stato, anche se ridimensionato rispetto alle previsioni iniziali, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione, ma non c'è stato un impatto sostanziale sui tassi di disoccupazione delle zone beneficiarie, che restano particolarmente preoccupanti: più del doppio della media nazionale, fino al triplo e ancora in aumento in questi anni.

In buona sostanza l'esperienza Italiana e Francese della 'Zona Franca' mentre è certamente risultata generalmente positiva per quanto attiene il volume d'affari delle imprese insediate ha avuto per contraltare un rilevante costo a carico delle casse pubbliche e solo un modesto risultato in relazione ai dati occupazionali; **d'altro canto è risultata invece estremamente positiva in quanto intesa come 'zona franca dalla burocrazia' tanto da essere anche denominata 'zona a burocrazia zero'**.

Ed in particolare in questo senso potrebbe essere particolarmente interessante ai fini di *RI.U.SO*.

### **Zone a burocrazia zero (ZBZ)**

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

In un primo momento, il legislatore, per favorire lo sviluppo economico di determinate zone, aveva previsto l'interessante meccanismo di esenzione da Ires, Irap ed ICI nonché l'esonero dai contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente.

Si trattava delle c.d. **Zone Franche Urbane (ZFU)**, introdotte con la Finanziaria 2007 (Legge n. 296 del 2006) che, ispirandosi al modello attuato in Francia, intendevano favorire lo sviluppo economico e sociale, anche tramite interventi di recupero urbano, di aree e quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno.

**In Puglia, per esempio, era stata individuata Taranto, insieme a Lecce ed Andria.**

Successivamente, con l'art. 43 del [D.L. n. 78/2010](#), le suddette ZFU sono state integralmente sostituite dalle c.d. **Zone a Burocrazia Zero (ZBZ)**, estese a tutta l'Italia con l'ultima legge di stabilità ([Legge n. 183/2011](#)), in via sperimentale fino al 31 dicembre 2013.

**In definitiva, la normativa applicabile è la seguente:**

**art. 43, [D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#);  
**art. 14, [L. 12 novembre 2011, n. 183](#) (in G.U. n. 265 del 14 novembre 2011).****

Di conseguenza, per le nuove iniziative produttive costituite dopo il 1° gennaio 2012, i vantaggi sono i seguenti:

- i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, sono adottati in via esclusiva **dall'ufficio locale del Governo** che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi;
- i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro **positivamente adottati entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine**;
- per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, le amministrazioni che li promuovono o li istruiscono trasmettono all'ufficio locale del Governo i dati ed i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi;
- **sul fronte fiscale, ove la zona a burocrazia zero (ZBZ) coincida con una delle zone franche urbane (ZFU), ai sensi della delibera CIPE dell'8 maggio 2009, n. 14, le risorse finanziarie per queste ultime sono utilizzate dal Sindaco per la concessione di contributi diretti alle nuove iniziative produttive avviate nelle zone a burocrazia zero.**

**Inoltre, è da precisare che anche i distretti turistici costituiscono 'Zone a burocrazia zero', con le relative agevolazioni, ai sensi dell'art. 3, comma 6, lett. b), del [D.L. 13 maggio 2011, n. 70](#) convertito, con modificazioni, dalla [L. 12 luglio 2011, n. 106](#) (in G.U. n. 160 del 12 luglio 2011).**

È importante, quindi, che, per beneficiare dei vantaggi amministrativi e fiscali di cui sopra, **si istituisca quanto prima l'ufficio locale del Governo, su richiesta della Regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'Interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.**

Il suddetto ufficio (art. 14, terzo comma, [Legge n. 183/2011](#)):

- presieduto dal Prefetto;
- è composto da un rappresentante della Regione, da uno della Provincia e da uno del Comune interessato.

È determinante il ruolo attivo della Regione per l'attivazione delle Zone a burocrazia zero (ZBZ), soprattutto dopo l'intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza 22 luglio 2011, n. 232, aveva dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 43, [D.L. n. 78](#) cit. nella parte in cui era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgevano entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

In definitiva, con la nuova normativa sulle ZBZ, può ritenersi applicabile l'art. 120, comma 2, della Costituzione che prevede la sostituzione del Governo ad organi della Regione per la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

**Va sottolineato che la partecipazione all'ufficio locale del Governo è a titolo gratuito e non comporta rimborsi spese (il che non è poco, in vista di sensibili riduzioni della spesa pubblica).**

**In questo particolare momento di grave crisi economica, l'auspicata crescita produttiva potrà realizzarsi anche tramite i suddetti provvedimenti, logicamente se il mondo politico locale saprà attivarsi con tempismo e decisione (come si sta facendo a Lecce).**

«Altalex», 6 febbraio 2012. Articolo di **Maurizio Villani**

## Allegato 2

### Federalismo demaniale Cessione dei beni pubblici

#### AUDIZIONE DELL' ANCI

presso la commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale

#### *Lo stato di attuazione della legge n.42 Del 2009*

La scadenza dei termini di delega previsti dalla legge n.42 del 2009, poi ulteriormente prorogati di altri 6 mesi, è ormai prossima.

Come si è più volte affermato, il quadro normativo generale teso a dare attuazione al federalismo fiscale è stato il prodotto di un lavoro comune che ha visto direttamente coinvolti Comuni, Province e Regioni in uno sforzo anche difficile di condivisione dell'impostazione generale e delle singole previsioni. La valutazione sulla fase di attuazione non può che essere fortemente critica per più ordini di ragioni:

1. Non si è proseguito, o comunque non in modo lineare e costante, nel metodo di reciproca collaborazione improntato ad un confronto costante e finalizzato alla condivisione delle scelte, peraltro prescritto dallo stesso articolo 2 comma 5 della legge n.42, metodo che invece aveva consentito l'elaborazione concertata della legge delega, nonché la fissazione di un punto di equilibrio ragionevole fra i livelli di governo su una delle questioni centrali della cornice costituzionale introdotta nel 2001.
2. L'attuazione è stata fortemente compromessa dai ripetuti e insostenibili tagli apportati ai trasferimenti erariali ai comuni che di fatto hanno reso poco agevole lo stesso processo teso al superamento della spesa storica a favore del finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard.
3. È sin qui mancata l'attuazione della seconda gamba del federalismo quella istituzionale che dovrebbe consentire di enucleare il complesso di funzioni fondamentali e non su cui a regime calibrare la quantificazione delle risorse finanziarie.
4. Sono stati adottati 8 decreti legislativi, in alcuni casi senza l'intesa da parte della Conferenza unificata, che a nostro avviso non soddisfano tutti gli oggetti della delega ed in particolare senza dubbio va ricordato che il tema della perequazione è quello che non è stato regolato.

In via generale, le principali questioni aperte attengono al recupero delle risorse finanziarie e al superamento delle regole del patto di stabilità che appaiono oggi del tutto in contrasto con i dettami del federalismo fiscale e con i principi di autonomia e responsabilità.

## LE CONCESSIONI DI BENI PUBBLICI E IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE

Copyright - «Ius Publicum»

**REPORT ANNUALE -2011- ITALIA** (Giugno 2011)

**Prof.ssa Gabriella DE GIORGI CEZZI**

[www.iuspublicum.com/repository/uploads/11\\_07\\_2011\\_15\\_46\\_Degiorgi\\_IT.pdf](http://www.iuspublicum.com/repository/uploads/11_07_2011_15_46_Degiorgi_IT.pdf)

...

### 1. Introduzione

Nel sistema giuridico italiano, l'utilità pubblica cui sono destinati i beni demaniali ed indisponibili può essere perseguita attraverso un uso esclusivo da parte della stessa Amministrazione, attraverso un uso generale, da parte di qualsiasi soggetto pubblico o privato, e attraverso un uso particolare, da parte di soggetti pubblici o privati cui è riservato un certo utilizzo del bene.

Tale riserva di utilizzazione può derivare dalla legge o da un atto amministrativo, come la concessione, e può escludere altri individui da qualsiasi uso del medesimo bene o solo da particolari usi di esso.

In linea con i principi espressi dall'art. 823 c.c., i beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore di terzi soltanto nei modi e nei limiti stabiliti dalle norme di diritto pubblico, e non secondo il diritto privato. Sembra, tuttavia, che, specie per i beni patrimoniali indisponibili, la preclusione verso l'utilizzo di strumenti privatistici sia destinata a cadere per effetto del favore della legge 15/2005, espresso nel testo dell'art. 1, comma 1-bis della legge 241/1990, per gli strumenti privatistici dell'azione amministrativa che non incidano negativamente sulle finalità d'interesse pubblico cui il bene deve essere destinato.

### 2. Il provvedimento concessorio di beni pubblici

Quanto ai modi di utilizzo dei beni disciplinati dal diritto pubblico, particolare attenzione merita la concessione amministrativa, che assume normalmente la configurazione della concessione-contratto. Tale fattispecie complessa risulta dalla convergenza di un atto unilaterale ed autoritativo, appunto la concessione, e di una convenzione integrativa del contenuto di questa avente natura privatistica, cioè di un rapporto contrattuale bilaterale fonte di obblighi e diritti reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario. I titolari della concessione esercitano diritti speciali su beni ed attività usualmente indisponibili ai privati e riservati ai pubblici poteri. In alcuni casi, i concessionari ottengono dei veri e propri diritti di monopolio sui beni che vengono loro conferiti.

Ne consegue che chi utilizza, in via particolare, il bene pubblico in base ad un atto di concessione è titolare nei confronti dei terzi di un diritto di esclusione dall'utilizzazione dello stesso bene, diritto che può tutelare tanto con i mezzi e le azioni proprie del diritto comune, quanto con i poteri di autotutela esecutiva. La concessione è infatti caratterizzata dal trasferimento da un ente pubblico ad un soggetto privato di poteri pubblici, vale a dire di quelle particolari situazioni soggettive capaci di determinare atti unilaterali di carattere autoritativo.

I beni pubblici oggetto di concessione costituiscono 'proprietà pubblica in senso oggettivo', riservata originariamente al pubblico potere. Come scriveva Massimo Severo Giannini: «se un fiume cambia alveo, il nuovo alveo è pubblico. Se un'alluvione crea una spiaggia, ove prima era acqua, essa è subito pubblica. Non appena una strada viene ad esistenza, essa è bene pubblico». La natura pubblica di questi beni, dunque, permane anche in seguito all'emanazione del provvedimento concessorio.

### 3. Criticità della disciplina delle concessioni

La disciplina delle concessioni amministrative è caratterizzata da una serie di criticità.

La scelta del concessionario, innanzitutto, dovrebbe essere trasparente e fondata su criteri di massima obiettività. Nella prassi delle attività concessorie, tuttavia, ciò avviene di rado: talvolta, infatti, è addirittura la legge che indica in modo dettagliato requisiti soggettivi e oggettivi del futuro concessionario,

consentendone, in sostanza, un'individuazione a priori.

In molti casi la decisione è affidata all'ampia discrezionalità dell'amministrazione concedente. In pochissimi casi si indicano gare per la scelta del concessionario. Queste ultime, ad esempio, hanno preso corpo nei servizi portuali e nei servizi idrici integrati, ma in troppi settori non ve n'è ancora traccia. La resistenza alle gare dipende sia da lacune di legge, sia da carenze della prassi.

La vigilanza sui concessionari, in secondo luogo, dovrebbe essere continuativa e specialistica. In realtà, salvo alcuni casi nei quali vi è un controllo specifico delle autorità pubbliche (ad esempio, nella materia energetica il controllo sui concessionari è penetrante ed è ampiamente affidato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, un organismo indipendente altamente specializzato), non esistono strutture pubbliche adeguate a regolare e a controllare le modalità di gestione del bene concesso: è il caso, ad esempio, delle autostrade, degli aeroporti, delle ferrovie.

Con riferimento agli aspetti patrimoniali e, in particolare, ai canoni concessori, cioè i corrispettivi pagati dai concessionari alle pubbliche amministrazioni, le difficoltà derivano, anzitutto, dall'assetto delle competenze in materia, spesso eterogenee e a-sistematiche.

Quanto alle concessioni portuali, ad esempio, la determinazione dei canoni spetta alle singole autorità portuali. Nelle concessioni sulle risorse naturali, inoltre, le competenze sono caratterizzate da un forte decentramento, gravato da rilevanti irrazionalità. Il demanio idrico, ad esempio, è per la maggior parte demanio statale, ma le competenze sono decentrate alle regioni e agli enti locali, per quanto riguarda sia la determinazione dei canoni, sia la riscossione dei medesimi. Valgono alcuni criteri comuni fissati dalla legislazione statale risalente (r.d. 1775/1933), ma sono molto generici, prevedendo che il canone sia commisurato alla quantità d'acqua prelevata o all'estensione dei terreni irrigati.

Criteri statali comuni, da determinarsi con decreto interministeriale, sono previsti anche per le concessioni in materia di servizi idrici integrati (d.lgs. 152/2006).

Il demanio marittimo è demanio statale: anche qui la gestione è decentrata, ma è lo Stato che determina direttamente i canoni. Ciò incide significativamente sulla definizione omogenea dei corrispettivi a carico dei concessionari.

Per quel che riguarda le concessioni relative a risorse minerarie, le competenze a determinare i canoni spettano alle regioni, ad eccezione delle cosiddette royalties sulla produzione degli idrocarburi. Ove le competenze sono regionali, i criteri comuni statali sono anche in questo settore affidati a norme risalenti (in particolare, r.d. 1443/1927) e risultano insoddisfacenti, poiché legati alla superficie oggetto della concessione. La disciplina delle concessioni di beni pubblici, in definitiva, necessita di una razionalizzazione circa le competenze normative e amministrative in materia di determinazione e riscossione dei canoni concessori.

3.1 .. omissis ...

#### **4. Il processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico**

Nel tentativo di porre un argine al processo di progressiva svalutazione del patrimonio immobiliare pubblico, i Governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno intrapreso varie e disarmoniche azioni di valorizzazione e/o cessione dei beni pubblici che sono di recente sfociate nel D. Lgs. 85 del 2010, testo normativo che spicca non solo per il fatto di essere il primo intervento realmente organico in materia, ma anche perché, in una logica fortemente innovativa rispetto alle precedenti riforme, manifesta la volontà del legislatore di dar vita ad un vero e proprio 'federalismo demaniale'.

L'attività di cessione degli immobili di proprietà dello Stato fin dall'inizio degli Ottanta è stata fatta rientrare nell'ordinaria gestione del patrimonio statale, cui la legislazione allora vigente attribuiva una connotazione di carattere pubblicistico e sociale, più che economico e produttivo, mirando a conseguire il primario obiettivo del soddisfacimento degli interessi pubblici.

Ben più significativo appare l'intervento effettuato per mezzo dell'art. 9, co. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che prevedeva l'emanazione, con appositi D.P.R., di norme dirette ad alienare i beni pubblici,

ivi compresi quelli oggetto di concessione, non destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale e culturale, con priorità per l'alienazione di terreni e fabbricati di uso abusivo o inutilizzati. La norma imponeva poi agli enti previdenziali la predisposizione di appositi programmi di dismissioni del proprio patrimonio immobiliare da reddito, a cominciare da quello abitativo.

Sin da allora si manifestò la tendenza, confermata nella legislazione del decennio successivo, a preferire interventi volti alla razionalizzazione e alla valorizzazione dell'uso dei beni pubblici, prefigurando l'alienazione soltanto di quelli non strettamente funzionali ai fini degli enti o non gestibili con efficienza.

### **5. La privatizzazione e la cartolarizzazione dei beni pubblici**

È nel D.L. 25 settembre 2001, n. 351 che si può invece individuare il principale quadro di riferimento normativo dei processi di privatizzazione, oltretutto il punto di partenza delle misure atte a valorizzare il patrimonio pubblico.

L'art. 1 del citato decreto legge impone all'Agenzia del Demanio di individuare, mediante propri decreti dirigenziali, singoli beni facenti parte del Patrimonio dello Stato (distinguendoli tra beni demaniali e beni patrimoniali), beni degli enti pubblici non territoriali, beni non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, riconosciuti di proprietà dello Stato, e infine beni ubicati all'estero, da sottoporre ai processi di riordino, gestione e valorizzazione. Essi sono scelti sulla base delle documentazioni disponibili presso gli archivi e gli uffici pubblici e sulla base degli elenchi predisposti dagli enti pubblici.

Il processo di privatizzazione può essere eseguito anche mediante cartolarizzazione, forma di devoluzione del patrimonio pubblico introdotta e disciplinata dal medesimo decreto. Con la tecnica della cartolarizzazione è possibile convertire attività non agevolmente negoziabili (ad es. gli immobili di proprietà pubblica), in strumenti finanziari di più facile collocazione sui mercati.

I beni vengono ceduti a società veicolo (nella fattispecie indicate con l'acronimo SCIP che ne versano al cedente il corrispettivo economico ottenuto attraverso l'emissione ed il collocamento di titoli obbligazionari, a titolo di 'prezzo iniziale'. In seguito tale società gestisce gli immobili e li rivende sul mercato.

L'applicazione di questo sistema ha portato alla creazione della Società Patrimonio dello Stato, disciplinata dall'art. 7 del D.L. 63 del 2002, come convertito dalla L. 112 del 2002.

L'obiettivo avuto di mira dal Governo era quello di predisporre nuove e più efficaci modalità di gestione e valorizzazione dell'attivo del bilancio statale, realizzando una più efficiente allocazione e valorizzazione delle risorse.

Lo scopo istituzionale di tale società è quello di valorizzare, gestire, ed alienare il patrimonio dello Stato nel rispetto dei requisiti, dei vincoli e delle finalità proprie dei beni pubblici e dell'intero sistema di tutele vigente in materia.

Il legislatore ha anche disciplinato le modalità del controllo della circolazione delle azioni, a garanzia del soddisfacimento dell'interesse pubblico, che è sotteso all'oggetto sociale, e a garanzia della protezione del patrimonio pubblico medesimo.

Le procedure di trasferimento dei beni dal patrimonio dello Stato al bilancio della società sono disciplinate dall'art. 7, co. 10, della L. 112/2002. Al Ministero di competenza viene concessa ampia libertà di scelta quanto alla decisione tra l'istituto del trasferimento e quello dell'affidamento dei beni. Si evidenzia che in quest'ultimo caso i beni rimarrebbero in titolarità statale, in tal modo assicurandosi al contempo una procedura di devoluzione più snella e dei ritorni positivi anche dal punto di vista fiscale.

Allo stesso comma sono anche previste una clausola di immodificabilità del regime giuridico dei beni demaniali e una clausola di salvaguardia dello stesso, il che induce a ritenere che la finalità ultima della norma fosse quella di non mutare la qualità del bene dopo il trasferimento alla società.

### **6. I fondi comuni di investimento immobiliare e la 'nuova fase' del processo di valorizzazione**

Il processo di valorizzazione del patrimonio può compiersi anche attraverso la promozione di fondi co-

muni di investimento immobiliare, effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le disposizioni dell'art. 4 del medesimo D.L. 351, come modificato dall'art. 4 del D.L. 12 luglio 2004, n. 168. Il conferimento o trasferimento di beni immobili dello Stato, dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e degli enti pubblici non territoriali (purché a uso diverso da quello residenziale) dà vita al fondo. Il Ministro dell'economia e delle finanze individua tali beni con uno o più decreti, disciplinando anche in materia di individuazione o costituzione della società di gestione, funzionamento e collocamento delle quote del fondo, criteri di attribuzione dei proventi derivanti dalla vendita delle quote.

Va inoltre ricordato che la legge finanziaria per il 2007 ha introdotto un nuovo articolo 3-bis nel D.L. 351/01, nel quale si prevede la possibilità di attivare concessioni o locazioni presso terzi dei beni immobili individuati secondo i criteri definiti dallo stesso decreto legge, a titolo oneroso e per un periodo non superiore a cinquanta anni.

L'obiettivo resta dunque quello della riqualificazione e riconversione dei beni attraverso interventi di recupero, restauro e ristrutturazione. Tale assegnazione va effettuata tramite una procedura ad evidenza pubblica e per un periodo che possa garantire, almeno potenzialmente, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario (ma non superiore ai cinquanta anni).

La disciplina sulla valorizzazione dei beni del patrimonio pubblico inserita nella legge finanziaria per il 2007 è stata in seguito nuovamente integrata dalla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007, art. 1, commi 313-319), con l'introduzione del *Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali*, costituito dal complesso dei programmi unitari di valorizzazione (PUV), al fine di attivare significativi processi di sviluppo locale attraverso il recupero e il *RI.U.SO.* di beni immobili pubblici, coerentemente con gli indirizzi di sviluppo territoriale, economico e sociale e con gli obiettivi di sostenibilità e qualità territoriale e urbana.

La nuova fase del processo di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dunque, si coglie proprio sotto il profilo della separazione, sul piano soggettivo, tra proprietà e gestione: il proprietario è e rimane pubblico; il soggetto al quale viene affidata l'amministrazione - in tutti i suoi aspetti, compreso quello propriamente gestionale - viene definito *ex lege* 'ente pubblico economico'.

A differenza del passato, amministrare il patrimonio immobiliare non significa più mantenere la destinazione pubblica naturalmente o artificialmente impressa in origine al singolo bene, né compromettendo quella destinazione attraverso processi di vera e propria alienazione. Il bene pubblico non è più solo uno strumento per la realizzazione delle pubbliche finalità, ma, piuttosto, è 'oggetto di attività': come tale, il legislatore ne individua il migliore e più efficiente utilizzo, in relazione agli interessi pubblici individuati dalla legge, attraverso processi di valorizzazione e razionalizzazione consistenti per lo più in assegnazioni ad uso governativo gratuito, in concessioni o in locazioni per finalità pubbliche o istituzionali.

Con la legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009), infine, sono state apportate delle novità al quadro suesposto in materia di ricognizione, dismissione e valorizzazione del patrimonio. In particolare, l'art. 2, co. 222 si pone l'obiettivo di aggregare le procedure sulle locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle Amministrazioni. A tal fine si dispongono una serie di obblighi di comunicazione all'Agenzia stessa relativi agli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato nonché obblighi di comunicazione da parte delle altre Amministrazioni pubbliche. Per tutte le Amministrazioni pubbliche che utilizzino o detengano, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà delle stesse Amministrazioni, sussiste l'obbligo di trasmissione al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze dell'elenco contenente l'identificazione di tali beni.

## FEDERALISMO DEMANIALE

(Documento della Camera dei Deputati del 16 febbraio 2012)

A seguito del parere espresso dalla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, è stato emanato il primo provvedimento di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, costituito dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 concernente il federalismo demaniale.

Il decreto prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale.

L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la 'massima valorizzazione funzionale'. I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti in attuazione del decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Resta comunque riservata allo Stato la dichiarazione dell'eventuale passaggio al patrimonio dei beni demaniali trasferiti agli enti territoriali.

Il decreto dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, assieme alle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e i siti di stoccaggio di gas naturale. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna regione alle province, sulla base di una intesa conclusa fra la regione e le singole province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico.

I beni oggetto del trasferimento vengono inseriti in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, da emanare entro 180 giorni.

Successivamente, le regioni e gli enti locali che intendono acquisirli sono tenuti a presentare un'apposita domanda di attribuzione, con annessa relazione, all'Agenzia del demanio. A seguito del D.P.C.M. di trasferimento, i beni demaniali e patrimoniali dello Stato indicati dall'art. 5 - salvo alcune eccezioni - entrano a far parte, con pertinenze ed accessori, del patrimonio disponibile degli enti pubblici territoriali; questi ultimi si fanno carico, a seguito del trasferimento, degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

L'articolo 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tra i quali sono annoverati i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; i beni appartenenti al demanio idrico con specifiche esclusioni, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale; le miniere ubicate su terraferma, nonché altri beni immobili dello Stato e, da ultimo (secondo quanto disposto dall'articolo 4 del decreto-legge n.70/2011) i beni che siano oggetto di intese tra Stato ed enti territoriali alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale,

salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso; i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il quale con apposito DPCM dovranno, altresì, confluire i beni per i quali non sia stata presentata la domanda di attribuzione.

A seguito del parere parlamentare è stata rivista la disciplina che consente la valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare, prevedendo a tal fine che i beni trasferiti agli enti territoriali possano, previa loro valorizzazione, essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, sulla base di un valore la cui congruità dovrà essere attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio; è stata data inoltre alla Cassa depositi e prestiti la facoltà di partecipare ai predetti fondi.

È stata altresì introdotta una procedura per l'adozione di DPCM biennali di attribuzione di beni eventualmente resi disponibili per ulteriori trasferimenti a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nonché una procedura di consultazione preventiva per l'utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali, in base alla quale essi possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato.

È stata inoltre introdotta la previsione di una intesa in sede di Conferenza Unificata ai fini della determinazione delle modalità per la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di attribuzione dei beni. Per le spese relative ai beni trasferiti è stata, inoltre, prevista l'esclusione dai vincoli relativi al patto di stabilità interno per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

Si prevede infine un vincolo di destinazione dei proventi netti derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione dei beni trasferiti, prevedendo che tali proventi, per un ammontare pari al 75%, siano destinati alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento; la residua quota del 25% viene destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Da ultimo, lo stato di attuazione delle disposizioni recate dal provvedimento è stato esposto dal Governo il 15 febbraio 2012, in risposta all'interrogazione n. 5-06161 presso la Commissione finanze della Camera.

## Allegato 3

### Housing sociale

L'*Housing* sociale, nell'ambito di *RI.U.SO.*, potrebbe essere considerato come una forte politica di sostegno alla riqualificazione di ampie parti di città.

In primo luogo come principale aspetto di trasformazione del mercato dei LLPP nel nostro paese, superando un modello di interventi a pioggia, troppo spesso disorganico, basato sul principio del gap infrastrutturale, che non considera la città come principale sistema infrastrutturante del paese!

In secondo luogo intendendo l'*Housing* Sociale come volano pubblico (concentrando la palese scarsità di risorse) per sostenere programmi di riqualificazione urbana assicurando un necessario aspetto di rotazione abitativa.

#### ANCI LOMBARDIA

##### 1. Verso una Definizione di *Housing* Sociale

La complessità del settore dell'*Housing* Sociale inizia dalla sua definizione: nei vari paesi europei ne vengono adottate varie, diverse per le fasce sociali considerate rilevanti, per i criteri di assegnazione degli alloggi e per il grado di integrazione dei servizi abitativi con quelli sociali.

In Italia l'*Housing* Sociale non ha definizione giuridica, ed è in corso un dibattito piuttosto ampio.

La sola definizione esistente è quella di Edilizia Residenziale Pubblica ('ERP'), che fa prevalentemente riferimento all'intervento diretto del settore pubblico nel comparto abitativo (che incide per circa il 5% dell'offerta residenziale).

La definizione che ne dà il CECODHAS, l'organizzazione europea degli operatori del settore, richiama i seguenti concetti:

- alloggi per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche, per assenza di un'offerta adeguata o anche per difficoltà di accesso al credito);
- presenza di criteri particolari di assegnazione degli alloggi che li connotano come servizio di interesse economico generale (SIEG).

L'*Housing* Sociale interseca quindi l'Edilizia Residenziale Pubblica, ma mantiene un approccio più flessibile e orientato ai progetti, più esteso rispetto a target sociali, operatori coinvolti, canoni applicabili nonché alla progettazione dei servizi e delle comunità.

Secondo il **CECODHAS** (Comitato di Coordinamento Europeo per l'Abitare Sociale), *Social Housing* significa offrire alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata, cercando di rafforzare la loro condizione.

##### 2. Analisi delle Esperienze Europee nell'*Housing* Sociale

L'analisi delle esperienze europee evidenzia alcuni messaggi chiave:

- nei Paesi considerati, escludendo la Germania, l'*housing* sociale rappresenta circa il 20% del mercato residenziale;

- anche se esistono tendenze ricorrenti non vi sono formule di generale applicazione;
- il reperimento di risorse private si accompagna spesso a meccanismi di garanzia, o ad altre forme di riduzione degli oneri finanziari e di sussidio, e all'istituzione di un'Autorità di vigilanza;
- il livello dei canoni consente generalmente l'equilibrio economico del proprietario: l'inquilino è protetto da sussidi personali/assistenziali e da meccanismi di calmieramento dei canoni.

Quota dell'*Housing Sociale* in alcuni paesi europei:

#### **Gran Bretagna**

Peso settore *Housing Sociale*: 22%

Operatori: Enti Locali, RSL (*Housing Assoc.*)

Reg. e controllo: *Housing Corporation*

#### **Olanda**

Peso settore *Housing Sociale* : 36%

Operatori: *Housing Associations*

Reg. e controllo: Enti Locali, WSW

#### **Francia**

Peso settore *Housing Sociale*: 20%

Operatori: HLM (50% semi-pubb., 40% no profit)

Reg. e controllo: *Caisse des Depots*, Ministero

#### **Danimarca**

Peso settore *Housing Sociale*: 19%

Operatori: *Housing Associations*

Reg. e controllo: Governo centrale, inquilini

#### **Finlandia**

Peso settore *Housing Sociale*: 16%

Operatori: Soggetti controllati da Enti Locali

Reg. e controllo: ARA

#### **Svezia**

Peso settore *Housing Sociale*: 23%

Operatori: Soggetti controllati da Enti Locali

Reg. e controllo: Enti Locali, BKN

#### **Germania**

Peso settore *Housing Sociale*: 6%

Operatori: Enti Locali, operatori profit/no profit

Reg. e controllo: deregolamentazione dal 1990

### **3. Settore ad Alto Rischio**

Gli investitori considerano il settore ad alto rischio ed è probabile che questa percezione permarrà fino a che non vi siano sufficienti storie di successo.

I principali rischi possono essere di natura immobiliare (sviluppo, morosità, manutenzione, perdita di valore etc.), finanziaria (tassi di interesse), sociale (danneggiamenti, criminalità etc.) o politica (reperi-

mento di aree, sussidi, convenzioni, autorizzazioni).

Sul profilo di rischio dei progetti influiscono elementi:

- relativi al settore (sussidi, agevolazioni fiscali, fondi di garanzia ecc.);
- interni ai progetti (pianificazione, realizzazione di servizi, rafforzamento della comunità ecc.).

#### **Rischi**

- Morosità, sfritto, sfratti;
- Comportamenti anti-sociali e danneggiamenti;
- Perdite di valore dell'immobile;
- Manutenzioni;
- Perdita di sussidi;
- Andamento dei tassi di interesse;
- Andamento della politica.

#### **Elementi di mitigazione**

- Pianificazione operativa;
- Strumenti ordinari per la tutela della proprietà;
- Incentivi e controlli di comunità;
- Caparre e anticipi;
- Assicurazioni, garanzie / fondi di garanzia;
- Sostegno politiche pubbliche.

#### **4. La Catena del Valore nell'*Housing* Sociale**

Per massimizzare l'efficacia di un progetto di *Housing* Sociale, occorre mantenere in equilibrio le varie componenti del valore delle iniziative.

Nella congiuntura attuale, dati i vincoli di bilancio delle amministrazioni pubbliche, è sempre più difficile raggiungere l'equilibrio attraverso il ricorso ai sussidi e alla fiscalità.

I sussidi oltre che pubblici possono essere interni ai progetti, prevedendo delle iniziative che contribuiscano al sostegno di altre (es. alloggi con affitti o prezzi di vendita più elevati il cui sovra-rendimento sussidia alloggi a canone calmierato).

Nel settore si sta soprattutto sviluppando una notevole attenzione a leve quali quella fondiaria (valore delle aree) e finanziaria (canali di finanziamento agevolati).

Inoltre, è opinione diffusa che vi siano margini per recuperare efficienza nella fase di realizzazione degli immobili e della loro successiva gestione, ad esempio attraverso:

- economie di scala;
- nuove procedure e tecniche di costruzione;
- partecipazione degli inquilini e incentivazione di meccanismi di controllo sociale che aiutino a contenere fenomeni di vandalismo e di morosità.

Il valore, economico e sociale, di un intervento dipende infine dall'attivazione di servizi e di altre funzioni di supporto alle nuove residenze che arricchiscano la qualità del nuovo tessuto sociale

## Allegato 4

### Abusivismo edilizio

#### **I numeri dell'abusivismo edilizio in Italia**

(da casaclima.com del 5 novembre 2012)

...

*Gli studi del CRESME rivelano che dal 2003 (anno dell'ultimo condono edilizio) al 2011 sono sorte in Italia 258 mila case abusive per un giro d'affari illegale (basato sui valori medi di mercato) di circa 18,3 miliardi di euro. A questa colata di cemento illegale va aggiunto il vecchio abusivismo, quello costruito prima del 2003, ma insanabile.*

*Secondo i dati di Abbatti l'abuso, campagna nazionale di Legambiente contro l'edilizia illegale, le ordinanze di demolizione per abusi edilizi emesse in Italia dal 2000 al 2012 sono state 46.760, mentre solo 4.956 sono state le ordinanze eseguite (il 10,6%). **La città che ha più immobili soggetti a ordinanza di abbattimento è Napoli, con 16.837 ordinanze e solo 710 abbattimenti eseguiti (il 4,2%).** Verona, Prato e Genova sono i Comuni che hanno registrato il maggiore numero di demolizioni.*

#### **Il caso Campania**

*Secondo le stime di un monitoraggio svolto dalla regione Campania, la sanatoria degli anni Ottanta è stata quella più drammatica con 168.000 pratiche presentate, di cui 60.000 in aree vincolate (quelle espletate sono state 71.000).*

*Passano 9 anni e questa volta sono 80.000 le istanze pervenute e solo 30.000 quelle esaminate. Ancora più eclatante è il numero delle 30.000 pratiche del 2003 al centro di una battaglia politico giudiziaria, di cui ben 13.000 in zone vincolate (la provincia maggiormente interessata dall'ultimo condono edilizio è quella di Napoli, con oltre 21.000 domande di cui 9.000 in zone vincolate).*

*La colata di cemento figlia dei condoni edilizi ha riguardato soprattutto il capoluogo partenopeo dove sono circa 85.000 le richieste di sanatoria accatstate nel corso degli anni. Ben 8.000 riguardano quello del 2003 e di queste il 25% riguarda aree vincolate. Le zone interessate sono di grande pregio: Camaldoli, Chiaiano, Capo Posillipo.*

*L'81% dei comuni sciolti in Campania dal 1991 a oggi, vede, tra le motivazioni del decreto, un diffuso abusivismo edilizio, casi ripetuti di speculazione immobiliare, pratiche di demolizione inevase. Il record va alla provincia di Napoli, con l'83% di comuni commissariati anche per il mattone illegale, percentuale che scende al 77% per quelli in provincia di Caserta.*

#### **Analisi della normativa esistente**

Al fine di una maggiore comprensione del fenomeno 'abusivismo edilizio' nel nostro paese e per potere immaginare delle possibili e radicali soluzioni è bene valutare attentamente la reale consistenza normativa in essere, tenendo in particolare presente che una efficace politica per *RI.U.SO.* non può non tener conto di questa pesante realtà.

Se è vero che il 17% delle abitazioni italiane risulta toccato in tutto o in parte da questo fenomeno è altrettanto vero che esso riguarda oltre 10 mil. di abitanti del nostro paese:

**un italiano su sei abita in condizioni di abuso edilizio!**

**Art. 31 380\01(L) - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali**

**(Legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 7; d.l. 23 aprile 1985, n. 146, art. 2, convertito in legge 21 giugno 1985, n. 298; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art.107 e 109)**

1. Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.

**3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.**

4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune.

7. Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

8. In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27, ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

9. Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

**9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3.** (comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002).

### **Recupero urbanistico di insediamenti abusivi**

#### **Art. 29 legge 47\1985 - Varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle Regioni**

1. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge le regioni disciplinano con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, esistenti al 15 ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economica e sociale. Le varianti devono tener conto dei seguenti principi fondamentali:

- a) realizzare una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico;
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento.

2. La legge regionale stabilisce altresì:

- a) i criteri e i termini ai quali devono attenersi i comuni per la individuazione e la perimetrazione degli insediamenti abusivi;
- b) i criteri ai quali devono attenersi i comuni qualora gli insediamenti abusivi ricadano in zona dichiarata sismica;
- c) i casi in cui la formazione delle varianti è obbligatoria;
- d) le procedure per l'approvazione delle varianti, precisando i casi nei quali non è richiesta l'approvazione regionale;
- e) i criteri per la formazione di consorzi, anche obbligatori, fra proprietari di immobili;
- f) il programma finanziario per l'attuazione degli interventi previsti con carattere pluriennale;
- g) la definizione degli oneri di urbanizzazione e le modalità di pagamento degli stessi in relazione alla tipologia edilizia, alla destinazione d'uso, alla ubicazione, al convenzionamento, anche mediante atto unilaterale d'obbligo, da parte dei proprietari degli immobili.

3. Decorso il termine di novanta giorni, di cui al primo comma, e fino alla emanazione delle leggi regionali, gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente, fermi restando gli effetti della mancata presentazione dell'istanza di sanatoria previsti dall'art. 40, possono formare oggetto di apposite varianti agli strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico, nel rispetto comunque dei principi di cui al primo comma e delle previsioni di cui alle lettere e), f) e g) del precedente secondo comma.

4. L'attuazione delle varianti di cui ai commi precedenti può essere assegnata in concessione ad imprese o ad associazioni di imprese o a loro consorzi; tale concessione è accompagnata da apposita convenzione nella quale sono tra l'altro precisati i contenuti economici e finanziari degli interventi di recupero urbanistico.

#### **Art. 27 (L) 380\01 - Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia**

1. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

**2. Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora Decreto Legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.), il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora articoli 13 e 14 del Decreto Legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.) o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora Parte Terza del Decreto Legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.), il Soprintendente, su richiesta della regione, del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662. (comma così modificato dall'articolo 32, commi 44, 45 e 46, legge n. 326 del 2003).**

3. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere. (comma così modificato dall'articolo 2, comma 348, legge n. 244 del 2007).

4. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.

**Art. 32. Legge n. 326 24\11\03 - Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali**

1. Al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore è consentito, di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente.

2. La normativa è disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio.

3. Le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali.

4. Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fornisce, d'intesa con le regioni interessate, il supporto alle amministrazioni comunali ai fini dell'applicazione della presente normativa e per il coordinamento con le leggi 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modifiche e integrazioni, e con l'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modifiche e integrazioni.

6. Al fine di concorrere alla partecipazione alla realizzazione delle politiche di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, attivate dalle regioni ai sensi del comma 33 è destinata una somma di 10 milioni di euro per l'anno 2004 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati gli interventi da ammettere a finanziamento.

7. Al comma 1 dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«c-bis) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. In questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.».

8. All'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-bis. Nell'ipotesi di cui alla lettera c-bis) del comma 1, trascorso il termine entro il quale gli strumenti urbanistici devono essere adottati, la regione segnala al prefetto gli enti inadempienti. Il prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di quattro mesi. A tal fine gli enti locali possono attivare gli interventi, anche sostitutivi, previsti dallo statuto secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza. Decorso infruttuosamente il termine di quattro mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.».

9. Per attivare un programma nazionale di interventi, anche con la partecipazione di risorse private, rivolto alla riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale, con riguardo ai fenomeni di abusivismo edilizio, da attuare anche attraverso il recupero delle risorse ambientali e culturali, è destinata una somma di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e per i beni e le attività culturali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati gli ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica, ambientale e culturale, attribuendo priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione già approvati di cui al decreto Ministro dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 1998, e di cui all'articolo 120 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Su tali aree, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, predispone un programma di interventi, anche in riferimento a quanto previsto dall'articolo 29, comma 4, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come sostituito dal comma 42 del presente articolo.

10. Per la realizzazione di un programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico è destinata una somma di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le aree comprese nel programma. Su tali aree, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, predispone un programma operativo di interventi e le relative modalità di attuazione.

11. Allo scopo di attuare un programma di interventi per il ripristino e la riqualificazione delle aree e dei beni soggetti alle disposizioni del titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, è destinata una somma di 10 milioni di euro per l'anno 2004 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tale somma è assegnata alla soprintendenza per i beni architettonici e ambientali, per l'esecuzione di interventi di ripristino e riqualificazione paesaggistica, dopo aver individuato, d'intesa con le regioni, le aree vincolate da ricomprendere nel programma.

12. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a mettere a disposizione l'importo massimo di 50 milioni di euro per la costituzione, presso la Cassa stessa, di un Fondo di rotazione, denominato Fondo per le demolizioni delle opere abusive, per la concessione ai comuni e ai soggetti titolari dei poteri di cui all'articolo 27, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche avvalendosi delle modalità di cui all'articolo 2, comma 55, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e all'articolo 41, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, di anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dall'autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Le anticipazioni, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, sono restituite al Fondo stesso in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme rimosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate nei tempi e nelle modalità stabilite, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa depositi e prestiti, trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni.

13. Le attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abusivismo edilizio di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, fanno capo all'Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio. Il Ministero collabora con le regioni al fine di costituire un sistema informativo nazionale necessario anche per la redazione della relazione al Parlamento di cui all'articolo 9 del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 298. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'interno, sono aggiornate le modalità di redazione, trasmissione, archiviazione e restituzione delle informazioni contenute nei rapporti di cui all'articolo 31, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Per le suddette attività è destinata una somma di 0,2 milioni di euro per l'anno 2004 e di 0,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006.

14. Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale ad esclusione del demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria da parte dell'ente locale competente è subordinato al rilascio della disponibilità da parte dello Stato proprietario, per il tramite dell'Agenzia del demanio, rispettivamente, a cedere a titolo

oneroso la proprietà dell'area appartenente al patrimonio disponibile dello Stato su cui insiste l'opera ovvero a garantire onerosamente il diritto al mantenimento dell'opera sul suolo appartenente al demanio e al patrimonio indisponibile dello Stato.

15. La domanda del soggetto legittimato volta ad ottenere la disponibilità dello Stato alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile ovvero il riconoscimento al diritto al mantenimento dell'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato deve essere presentata, entro il 31 marzo 2004, alla filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente, corredata dell'attestazione del pagamento all'erario della somma dovuta a titolo di indennità per l'occupazione pregressa delle aree, determinata applicando i parametri di cui alla allegata Tabella A, per anno di occupazione, per un periodo comunque non superiore alla prescrizione quinquennale. A tale domanda deve essere allegata, in copia, la documentazione relativa all'illecito edilizio di cui ai commi 32 e 35. Entro il 30 settembre 2004, inoltre, deve essere allegata copia della denuncia in catasto dell'immobile e del relativo frazionamento.

16. La disponibilità alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile ovvero a riconoscere il diritto a mantenere l'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato viene espressa dalla filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente entro il 31 dicembre 2004. Resta ferma la necessità di assicurare, anche mediante specifiche clausole degli atti di vendita o dei provvedimenti di riconoscimento del diritto al mantenimento dell'opera, il libero accesso al mare, con il conseguente diritto pubblico di passaggio.

17. Nel caso di aree soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, la disponibilità alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile ovvero a riconoscere il diritto a mantenere l'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato è subordinata al parere favorevole da parte dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo.

18. Le procedure di vendita delle aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato devono essere perfezionate entro il 31 dicembre 2006, a cura della filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente previa presentazione da parte dell'interessato del titolo abilitativo edilizio in sanatoria rilasciato dall'ente locale competente, ovvero della documentazione attestante la presentazione della domanda, volta ad ottenere il rilascio del titolo edilizio in sanatoria sulla quale è intervenuto il silenzio assenso con l'attestazione dell'avvenuto pagamento della connessa oblazione, alle condizioni previste dal presente articolo.

19. Il prezzo di acquisto delle aree appartenenti al patrimonio disponibile è determinato applicando i parametri di cui alla Tabella B allegata al presente decreto ed è corrisposto in due rate di pari importo scadenti, rispettivamente, il 30 giugno 2005 e il 31 dicembre 2005.

19-bis. Le opere eseguite da terzi su aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, per le quali è stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria da parte dell'ente locale competente, sono inalienabili per un periodo di cinque anni dalla data di perfezionamento delle procedure di vendita delle aree sulle quali insistono le opere medesime.

20. Il provvedimento formale di riconoscimento del diritto al mantenimento dell'opera sulle aree del demanio dello Stato e del patrimonio indisponibile è rilasciato a cura della filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente entro il 31 dicembre 2006, previa presentazione della documentazione di cui al comma 18. Il diritto è riconosciuto per una durata massima di anni venti, a fronte di un canone commisurato ai valori di mercato.

21. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono rideterminati

*i canoni annui di cui all'articolo 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.*

*22. Dal 1° gennaio 2004 i canoni per la concessione d'uso sono rideterminati nella misura prevista dalle tabelle allegate al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 5 agosto 1998, n. 342, rivalutate del trecento per cento.*

*23. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 6 del citato decreto del Ministro di cui al comma 22, relativo alla classificazione delle aree da parte delle regioni, in base alla valenza turistica delle stesse.*

*24. Ai fini del miglioramento, della tutela e della valorizzazione delle aree demaniali è autorizzata una spesa fino ad un importo massimo di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. L'Agenzia del demanio, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro per i beni e le attività culturali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano predispone un programma di interventi volti alla riqualificazione delle aree demaniali. Il programma è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*

*25. Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 mc. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.*

*26. Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:*

*a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47;*

*b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio.*

*27. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:*

*a) siano state eseguite dal proprietario o avente causa condannato con sentenza definitiva, per i delitti di cui all'articolo 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale o da terzi per suo conto;*

*b) non sia possibile effettuare interventi per l'adeguamento antisismico, rispetto alle categorie previste per i comuni secondo quanto indicato dalla ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003;*

*c) non sia data la disponibilità di concessione onerosa dell'area di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali, con le modalità e condizioni di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed al presente decreto;*

*d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette*

nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

e) siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;

f) fermo restando quanto previsto dalla legge 21 novembre 2000, n. 353, e indipendentemente dall'approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della citata legge n. 353 del 2000, il comune subordina il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla verifica che le opere non insistano su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco. Agli effetti dell'esclusione dalla sanatoria è sufficiente l'acquisizione di elementi di prova, desumibili anche dagli atti e dai registri del Ministero dell'interno, che le aree interessate dall'abuso edilizio siano state, nell'ultimo decennio, percorse da uno o più incendi boschivi;

g) siano state realizzate nei porti e nelle aree, appartenenti al demanio marittimo, di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato ed alle esigenze della navigazione marittima, quali identificate ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

28. I termini previsti dalle disposizioni sopra richiamate e decorrenti dalla data di entrata in vigore dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, ove non disposto diversamente, sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Per quanto non previsto dal presente decreto si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e al predetto articolo 39.

29. Il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla persona imputata di uno dei delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale, o da terzi per suo conto, è sospeso fino alla sentenza definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Non può essere conseguito il titolo abilitativo edilizio in sanatoria degli abusi edilizi se interviene la sentenza definitiva di condanna per i delitti sopra indicati. Fatti salvi gli accertamenti di ufficio in ordine alle condanne riportate nel certificato generale del casellario giudiziale ad opera del comune, il richiedente deve attestare, con dichiarazione sottoscritta nelle forme di cui all'articolo 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di non avere carichi pendenti in relazione ai delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale.

30. Qualora l'amministratore di beni immobili oggetto di sequestro o di confisca ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, autorizzato dal giudice competente ad alienare taluno di detti beni, può essere autorizzato, altresì, dal medesimo giudice, sentito il pubblico ministero, a riattivare il procedimento di sanatoria sospeso. In tal caso non opera nei confronti dell'amministratore o del terzo acquirente il divieto di rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 29.

31. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria non comporta limitazione ai diritti dei terzi.

32. La domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, è presentata al comune competente, a pena di decadenza, entro il 31 marzo 2004, unitamente alla dichiarazione di cui al modello allegato e alla documentazione di cui al comma 35.

33. Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevedere, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

34. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non si applica quanto previsto dall'articolo 37, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Con legge regionale gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria possono essere incrementati fino al massimo del 100 per cento. Le amministrazioni comunali perimetrano gli insediamenti abusivi entro i quali gli oneri concessori sono determinati nella misura dei costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie, nonché per gli interventi di riqualificazione igienico-sanitaria e ambientale attuati dagli enti locali. Coloro che in proprio o in forme consortili, nell'ambito delle zone perimetrare, intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni, secondo le disposizioni tecniche dettate dagli uffici comunali, possono detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori, di cui alla tabella D allegata al presente decreto. Con legge regionale, ai sensi dell'articolo 29 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come modificato dal presente articolo, sono disciplinate le relative modalità di attuazione.

35. La domanda di cui al comma 32 deve essere corredata dalla seguente documentazione:

- a) dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo;
- b) qualora l'opera abusiva supera i 450 metri cubi, da una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite;
- c) ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale.

36. La presentazione nei termini della domanda di definizione dell'illecito edilizio, l'oblazione interamente corrisposta nonché il decorso di trentasei mesi dalla data da cui risulta il suddetto pagamento, producono gli effetti di cui all'articolo 38, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Trascorso il suddetto periodo di trentasei mesi si prescrive il diritto al conguaglio o al rimborso spettante.

37. Il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione di cui al comma 35, della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico, entro il 30 settembre 2004, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Se nei termini previsti l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta o è stata determinata in forma dolosamente inesatta, le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

38. La misura dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento, sono disciplinate nell'allegato 1 al presente decreto.

39. Ai fini della determinazione dell'oblazione non si applica quanto previsto dai commi 13, 14 15 e 16 dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

40. Alla istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, come disciplinati dalle Amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10 per cento da utilizzare con le mo-

dalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario.

41. Al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate ai sensi del presente articolo, nonché ai sensi del capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni, il 50 per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione, ai sensi dell'articolo 35, comma 14, della citata legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni, è devoluto al comune interessato. Con decreto interdipartimentale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di applicazione del presente comma.

42. All'articolo 29 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Le proposte di varianti di recupero urbanistico possono essere presentate da parte di soggetti pubblici e privati, con allegato un piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, volto al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio».

43. L'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è sostituito dal seguente:

«Art. 32 (Opere costruite su aree sottoposte a vincolo)

1) Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centotanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio estingue anche il reato per la violazione del vincolo. Il parere non è richiesto quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte.

2) Sono suscettibili di sanatoria, alle condizioni sottoindicate, le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione e che risultino:

a) in difformità dalla legge 2 febbraio 1974, n. 64, e successive modificazioni, e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, quando possano essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 35;

b) in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero di cui al capo III;

c) in contrasto con le norme del decreto ministeriale 1° aprile 1968, n. 1404, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 13 aprile 1968, e con agli articoli 16, 17 e 18 della legge 13 giugno 1991, n. 190, e successive modificazioni, sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

3) Qualora non si verifichino le condizioni di cui al comma 2, si applicano le disposizioni dell'articolo 33.

4) Ai fini dell'acquisizione del parere di cui al comma 1 si applica quanto previsto dall'articolo 20, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

5) Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato di usi civici, viene espressa dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta. La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria e alle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dalla filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio per gli immobili oggetto di sanatoria ai sensi della presente legge e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, con riguardo al valore del terreno come risultava all'epoca della costruzione aumentato dell'importo corrispondente alla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, al momento della determinazione di detto valore. L'atto di disponibilità, regolato con convenzione di cessione del diritto di superficie per una durata massima di anni sessanta, è stabilito dall'ente proprietario non oltre sei mesi dal versamento dell'importo come sopra determinato.

6) Per le costruzioni che ricadono in aree comprese fra quelle di cui all'articolo 21 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria è subordinato alla acquisizione della proprietà dell'area stessa previo versamento del prezzo, che è determinato dall'Agenzia del territorio in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

7) Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

43-bis. Le modifiche apportate con il presente articolo concernenti l'applicazione delle leggi 28 febbraio 1985, n. 47, e 23 dicembre 1994, n. 724, non si applicano alle domande già presentate ai sensi delle predette leggi.

44. All'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, comma 2, dopo le parole: «l'inizio» sono inserite le seguenti: «o l'esecuzione».

45. All'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, comma 2, dopo le parole: «18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni e integrazioni» sono inserite le seguenti: «, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

46. All'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, il Soprintendente, su richiesta della regione, del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

47. Le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono incrementate del cento per cento.

48. (Soppresso)

49. (Soppresso)

49-bis. All'articolo 54, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Tali spese, limitatamente agli esercizi finanziari 2002 e 2003, sono reiscritte nella competenza degli esercizi successivi a quello terminale, sempreché l'impegno formale venga assunto entro il secondo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione in bilancio».

49-ter. L'articolo 41 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è sostituito dal seguente:

«Art. 41 (Demolizione di opere abusive).

1. Entro il mese di dicembre di ogni anno il dirigente o il responsabile del servizio trasmette al prefetto l'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto nel termine previsto alla demolizione e al ripristino dei luoghi e indica lo stato dei procedimenti relativi alla tutela del vincolo di cui al comma 6 dell'articolo 31. Nel medesimo termine le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela trasmettono al prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire. Gli elenchi contengono, tra l'altro, il nominativo dei proprietari e dell'eventuale occupante abusivo, gli estremi di identificazione catastale, il verbale di consistenza delle opere abusive e l'eventuale titolo di occupazione dell'immobile.

2. Il prefetto entro trenta giorni dalla ricezione degli elenchi di cui al comma 1, provvede agli adempimenti conseguenti all'intervenuto trasferimento della titolarità dei beni e delle aree interessate, notificando l'avvenuta acquisizione al proprietario e al responsabile dell'abuso.

3. L'esecuzione della demolizione delle opere abusive, compresa la rimozione delle macerie e gli interventi a tutela della pubblica incolumità, è disposta dal prefetto. I relativi lavori sono affidati, anche a trattativa privata ove ne sussistano i presupposti, ad imprese tecnicamente e finanziariamente idonee. Il prefetto può anche avvalersi, per il tramite dei provveditorati alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, sulla base di apposita convenzione stipulata d'intesa tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro della difesa».

49-quater. All'articolo 48 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-ter. Al fine di consentire una più penetrante vigilanza sull'attività edilizia, è fatto obbligo alle aziende erogatrici di servizi pubblici ed ai funzionari cui sia imputabile la stipulazione dei relativi contratti di somministrazione di comunicare al sindaco del comune ove è ubicato l'immobile le richieste di allaccio ai pubblici servizi effettuate per gli immobili, con indicazione della concessione edilizia ovvero della autorizzazione ovvero degli altri titoli abilitativi, ovvero della istanza di concessione in sanatoria presentata, corredata dalla prova del pagamento per intero delle somme dovute a titolo di oblazione. L'inosservanza di tale obbligo comporta, per ciascuna violazione, la sanzione pecuniaria da euro 10.000 ad euro 50.000 nei confronti delle aziende erogatrici di servizi pubblici, nonché la sanzione pecuniaria da euro 2.582 ad euro 7.746 nei confronti del funzionario della azienda erogatrice cui sia imputabile la stipulazione dei contratti».

50. Agli oneri indicati ai commi 6, 9, 10, 11, 13 e 24, si provvede, nei limiti stabiliti nei predetti commi, per gli anni 2004, 2005 e, quanto a 82 milioni di euro, per l'anno 2006, mediante quota parte delle maggiori entrate derivanti dal presente articolo. Tali somme sono versate, per ciascuno dei predetti anni, all'entrata del bilancio dello Stato per essere rassegnate alle pertinenti unità previsionali di base, anche di nuova istituzione, dei Ministeri interessati. Per la restante parte degli oneri relativi all'anno 2006 si provvede con quota parte delle entrate recate dal presente decreto. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**Articolo 141dlgs n. 267\2000 - Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali**

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia;

2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;

3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia;

4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio.

2. Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

3. Nei casi diversi da quelli previsti dal numero 1) della lettera b) del comma 1, con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

4. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

5. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

6. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento. Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

7. Iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

8. Ove non diversamente previsto dalle leggi regionali le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, agli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1 ed ai consorzi tra enti locali. Il relativo provvedimento di scioglimento degli organi comunque denominati degli enti locali di cui al presente comma è disposto con decreto del Ministro dell'interno.

Alla luce di quanto sin qui riportato e per una verifica effettiva dell'abusivismo in Italia è necessario intervenire con una incisiva proposta di legge che, tenendo conto della riserva di legge dettata dall'articolo 117 della costituzione Italiana (potestà legislativa concorrente Stato Regioni) vada ad incidere sulla normativa di riferimento.

Con specifico riferimento alla previsione dell'art. 31 comma 3TU 380/01 potrebbe essere utile fissare un termine al Consiglio comunale per la eventuale individuazione degli usi di pubblica utilità ai quali destinare gli immobili abusivi e le aree pertinenziali acquisite al patrimonio disponibile comunale. Al fine di rendere operativo tale termine potrebbe porsi l'onere, a carico del dirigente dell'ufficio tecnico comunale, di comunicare ogni bimestre (o trimestre) al Sindaco ed al Presidente del Consiglio comunale l'elenco degli immobili per i quali è avvenuta l'acquisizione di diritto nel medesimo periodo. Ove il Consiglio non deliberi, nel termine assegnato la destinazione ad uso pubblico, comunicherà tale decisione al dirigente dell'ufficio tecnico comunale il quale provvederà, senza ulteriore ritardo, ad attuare la procedura demolitoria.

Potrebbe comunque prevedersi una possibilità per il responsabile dell'abuso di risanamento (nell'ambito di piani per *RI.U.SO.*) dell'immobile laddove il tutto sia compatibile con il vigente regime degli standard e quello fiscale/contributivo ed escludendo da tale possibilità gli immobili situati in zone soggette a vincoli storico-artistici, ambientali, e altro.

Restano delle esigenze di coordinamento con il regime sanzionatorio semplificato previsto dall'art. 27 TU 380/01 poiché tale regime non prevede l'acquisizione gratuita, ma conferisce al Comune la facoltà di ripristinare direttamente e senza alcun indugio lo stato originario dei luoghi. È opportuno riconsiderare l'efficacia di tale norma che attualmente viene utilizzata per ritardare l'iter demolitorio e ripristinare la precedente applicabilità della norma nei limiti già fissati anteriormente alle modificazioni introdotte dall'art. 32, commi 44 e 45 del DL n.269/2003.

Per quanto riguarda l'art. 29 della l. n. 47/ 1985 appare opportuno integrare la disciplina in modo da renderla obbligatoria ed eventualmente rafforzare l'intervento sostitutivo della regione già previsto dall'art.2 comma 52 della legge n. 662/96.

Sarebbe altresì opportuno intervenire, sull'articolo 141 del d.lgs n. 267/2000 che prevede lo scioglimento del Consiglio comunale in caso di mancata pianificazione prevedendo lo scioglimento anche per mancata valutazione della possibilità di utilizzazione per uso pubblico nel termine fissato.

In ogni caso, tenuto conto dello stato attuale delle finanze dei Comuni un particolare approfondimento deve essere riservato alla regolamentazione del fondo per le demolizioni delle opere abusive istituito presso la cassa depositi e prestiti dall'art. 32 comma 12 della legge n. 326/2003.

## Allegato 5

### Misure per l'attrazione di capitali privati

Appare di evidente importanza il seguente documento steso dall'Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e trasporti per elaborare una politica tesa all'identificazione di misure per l'attrazione di Capitali privati.

Esso si riferisce a molti dei contenuti previsti dal Decreto sviluppo 2012 (Decreto Legge, testo coordinato, 22.06.2012 n° 83, G.U. 11.08.2012); ne proponiamo alcune delle parti che abbiamo ritenuto di maggiore interesse proprio ai fini di un potenziamento di politiche favorevoli a *RI.U.SO.*

#### *Misure per l'attrazione di capitali privati*

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**  
**Ufficio Legislativo**

#### *Proposte per provvedimento di urgenza in materia di infrastrutture e trasporti*

#### *A. Misure per l'attrazione di capitali privati*

##### **Art. 1**

#### **Integrazione della disciplina relativa all'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto - project bond**

1. *Gli interessi delle obbligazioni di progetto emesse dalle società di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, sono soggette allo stesso regime fiscale previsto per i titoli del debito pubblico.*

2. *All'articolo 3, comma 115, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, dopo le parole: «diversi dalle banche» sono aggiunte le seguenti: «e dalle società di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163».*

3. *Le garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate in relazione alle emissioni di obbligazioni e titoli di debito da parte delle società di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, nonché le relative eventuali surroghe, postergazioni, frazionamenti e cancellazioni anche parziali, ivi comprese le cessioni di credito stipulate in relazione a tali emissioni, sono soggette alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa di cui rispettivamente al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 e al decreto legislativo 31 ottobre, n. 347.*

4. *È ammessa l'emissione di obbligazioni ai sensi dell'articolo 157 anche ai fini del rifinanziamento del debito precedentemente contratto per la realizzazione dell'infrastruttura o delle opere connesse al servizio di pubblica autorità di cui sia titolare.*

#### **Relazione**

La disposizione è volta ad agevolare l'emissione e il collocamento di obbligazioni da parte di società di progetto, rendendole appetibili per gli investitori; la proposta deve essere inquadrata nel più generale

contesto europeo che prevede lo sviluppo di forme analoghe di finanziamento delle infrastrutture pubbliche volte ad attrarre capitale privato.

Quanto sopra anche in relazione alle recenti iniziative adottate da altri Paesi europei e in virtù del prossimo vertice europeo indetto per il 23 maggio, finalizzato ad approfondire le tematiche connesse all'emissione dei *project bond* al fine di creare un mercato unico anche in tale settore.

In particolare si rammenta la recente iniziativa, *Project bond 2020*, promossa dalla Commissione europea con lo scopo di orientare gli investitori istituzionali verso il finanziamento a lungo termine di progetti infrastrutturali rilevanti nei settori del trasporto, dell'energia e della banda larga; lo strumento prevede un meccanismo di condivisione da parte della BEI del rischio a garanzia (entro la percentuale massima del 20%) delle obbligazioni emesse dalle società progetto per finanziare i relativi progetti infrastrutturali.

L'art. 41 del d.l. n. 1/2012, riformulando l'art. 157 del Codice dei contratti pubblici, non ha previsto agevolazioni di carattere fiscale, in assenza delle quali lo strumento appare di difficile utilizzo; inoltre l'attuale formulazione dell'art. 157 potrebbe non rendere possibile l'emissione di obbligazioni di progetto per rifinanziare un debito già contratto dalla società per la realizzazione dell'opera. Anche tale inconveniente limita l'appetibilità dello strumento obbligazionario in quanto lo stesso è più agevolmente collocabile sul mercato una volta che l'opera è completata ed entrata in esercizio.

La disposizione di cui al comma 1 ha la finalità di incentivare la sottoscrizione di obbligazioni di progetto, introducendo un incentivo fiscale alla sottoscrizione di obbligazioni di progetto, accordando loro l'aliquota di ritenuta sugli interessi agevolata al 12,50% (equivalente a quella attualmente prevista per i titoli di Stato).

La disposizione di cui al comma 2 è volta a ricondurre il trattamento fiscale degli interessi pagati dal concessionario sui *project bond* a quello degli interessi pagati sui finanziamenti bancari, escludendo pertanto l'applicazione dei limiti di deducibilità assoluta di cui all'articolo 3, comma 115, della legge n. 549/1995.

La disposizione di cui al comma 3 è volta ad evitare che l'applicazione dell'ordinario regime di imposizione indiretta applicabile alle operazioni di emissione di *project bond* (con particolare riguardo alle garanzie rilasciate in relazione agli stessi) possa rendere eccessivamente oneroso, soprattutto rispetto ad un finanziamento bancario, il perfezionamento del prestito obbligazionario e degli atti ad esso connessi.

La disposizione di cui al comma 4 è volta a chiarire che l'emissione di obbligazioni di progetto può essere diretta anche a consentire operazioni di rifinanziamento di precedenti debiti prima della relativa scadenza. In questo modo è chiarita la possibilità di procedere prima con prestiti ponte a valle dei quali strutturare e collocare *project bond*.

Le disposizioni previste dal presente articolo non necessitano di copertura finanziaria atteso che lo strumento del *project bond*, sebbene già previsto dalla normativa vigente, non è presente sul mercato, in mancanza di adeguati incentivi che compensino il rischio legato alla realizzazione delle infrastrutture cui l'obbligazione è connessa. Pertanto la previsione di un regime fiscale agevolato rispetto a quello previsto dalla normativa vigente non comporta un minor gettito per la finanza pubblica.

Da studi effettuati dall'ANCE, l'importo delle gare di finanza di progetto ammonta annualmente a circa 12 miliardi di euro all'anno, in relazione ai quali si stima che ogni euro di nuovo investimento generi una crescita sul sistema economico pari a 3 euro.

## **Art. 2**

### **Misure di materia di finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione**

1. All'articolo 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, l'alinea è sostituita dalla seguente:

«1. Al fine di favorire la realizzazione di infrastrutture, previste in piani o programmi di amministrazioni pubbliche, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del decreto le-

gislativo 12 aprile 2006, n. 163, riducendo ovvero azzerando il contributo pubblico a fondo perduto, e comunque in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione di partenariato pubblico privato tenuto conto delle condizioni di mercato, possono essere previste, per le società di progetto costituite ai sensi dell'articolo 156 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché, a seconda delle diverse tipologie di contratto, per il soggetto interessato, le seguenti misure:»;

b) il comma 2-ter è soppresso;

c) dopo il comma 2-quater è inserito il seguente:

«2-quinquies. Restano salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 990 e 991, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con riguardo agli interventi di finanza di progetto già individuati ed in parte finanziati ai sensi del citato comma 991.»;

d) dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Le misure di defiscalizzazione di cui al comma 1 possono essere utilizzate anche per le infrastrutture già aggiudicate da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4-ter. Per la realizzazione di nuove infrastrutture, previste in piani o programmi di amministrazioni pubbliche, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e per le quali non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto, è riconosciuto, per un periodo non superiore ai 15 anni, in favore della società di progetto appositamente costituita o, a seconda delle diverse tipologie di contratto, del soggetto interessato un rimborso pari ad un terzo delle nuove entrate fiscali generate direttamente, in ciascun esercizio finanziario, dalla realizzazione e gestione della infrastruttura. Sulla base della documentazione presentata dal beneficiario, l'ammontare del rimborso è accertato dall'Agenzia delle Entrate. Il beneficiario ha diritto di portare il rimborso a compensazione dell'imposte dovute. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro il 30 ottobre 2012, sono stabiliti termini e condizioni di attuazione delle previsioni di cui al presente comma.

4-quater. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1 e 4-ter, per la realizzazione di nuove opere di importo superiore ai 500 milioni di euro, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, durante il periodo di realizzazione è riconosciuta in favore della società di progetto appositamente costituita o, a seconda delle diverse tipologie di contratto, del soggetto interessato, una detrazione pari all'IVA corrisposta per la realizzazione dell'opera. La società di progetto, ovvero il soggetto interessato, per le nuove opere di cui al presente comma, qualora sia previsto un contributo pubblico a fondo perduto, può optare per i benefici di cui al precedente periodo, assorbendo, in misura corrispondente, l'eventuale contributo pubblico a fondo perduto. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono stabiliti termini e condizioni di attuazione delle previsioni di cui al presente comma. Le detrazioni spettanti ai sensi del presente comma sono ripartite in dieci quote annuali di pari importo».

#### **Relazione**

La formulazione proposta del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 183/2011 estende a tutte le infrastrutture il campo di applicazione dello strumento della defiscalizzazione.

È stata altresì introdotta una norma che fa espressamente salve le contribuzioni pubbliche già previste e

destinate ad infrastrutture portuali dall'art. 1, commi 990 e 991, della legge n. 296/2006 e, dunque, salvaguarda i relativi procedimenti attualmente in corso di definizione, eliminando il rischio di compromettere la realizzazione delle iniziative già avviate. Si propone la soppressione della disposizione recata dal comma 2-ter che rende non appetibile per il privato l'impiego del proprio capitale in quanto, non legando la defiscalizzazione allo specifico intervento da realizzare, comporta un rischio sostanzialmente indefinito. Da ultimo, sono introdotti tre nuovi commi al citato art. 18, di cui il primo prevede che la misura della defiscalizzazione possa intervenire anche per le infrastrutture relative a contratti già aggiudicati, il secondo disciplina un'ulteriore forma di defiscalizzazione che, al fine di creare le basi per nuove forme di crescita, prevede il riconoscimento a favore delle società di progetto, ovvero dei soggetti interessati, del rimborso di 1/3 delle nuove entrate fiscali generate dalle opere e il terzo prevede inoltre per le nuove opere di importo superiore ai 500 milioni di euro, una detrazione pari all'IVA corrisposta per la realizzazione dell'opera. Per le opere superiori a 500 milioni per le quali sia previsto un contributo pubblico a fondo perduto viene data la possibilità al soggetto interessato, in assorbimento del predetto contributo, di optare per i benefici fiscali previsti. In particolare la detrazione potrà riguardare l'IVA sui materiali di costruzione. Si demanda a decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti fissare i termini e le condizioni di attuazione. Infine si prevede che le detrazioni siano ripartite in dieci quote annuali di pari importo.

Le disposizioni proposte al comma 1, lettere a) e b) non comportano nuovi o maggiori oneri considerato che trattasi di meri adattamenti della normativa vigente che, al momento della sua introduzione, non ha necessitato di alcuna copertura specifica.

Le disposizioni proposte al comma 1, lettera c) non comportano nuovi o maggiori oneri considerato che trattasi di una clausola di salvaguardia rispetto alle contribuzioni pubbliche già previste e destinate ad infrastrutture portuali dall'art. 1, commi 990 e 991, della legge n. 296/2006.

In relazione al comma 1, lettera d) si evidenzia che le proposte, pur determinando in un'analisi prospettica minori entrate relative al mancato incameramento da parte dello Stato della fiscalità generata dall'opera, consentono di prevedere, in ogni caso, conseguenti maggior entrate derivanti dagli investimenti che in mancanza della norma di detrazione IVA non potrebbero essere avviati. Si stimano in ogni caso dalle minori entrate la cui entità è in corso di valutazione.

Da studi effettuati dall'ANCE, l'importo delle gare di finanza di progetto ammonta annualmente a circa 12 miliardi di euro all'anno, in relazione ai quali si stima che ogni euro di nuovo investimento generi una crescita sul sistema economico pari a 3 euro.

### **Art. 3**

#### **Conferenza di servizi preliminare nella finanza di progetto e requisiti per la predisposizione degli studi di fattibilità**

1. All'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

*«1-bis. In relazione alle procedure di cui all'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la conferenza dei servizi è sempre indetta. La conferenza si esprime sulla base dello studio di fattibilità per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara ovvero sulla base del progetto preliminare per le procedure che prevedono che lo stesso sia posto a base di gara. Le indicazioni fornite in sede di conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento».*

2. Al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 153, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Lo studio di fattibilità da porre a base di gara è redatto dal personale delle amministrazioni aggiudicatrici in possesso dei requisiti soggettivi necessari per la sua predisposizione in funzione delle diverse professionalità coinvolte nell'approccio multidisciplinare proprio dello studio di fattibilità. In caso di carenza in organico di personale idoneamente qualificato, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione dello studio di fattibilità a soggetti esterni, individuati con le procedure previste dal presente codice»;

b) all'articolo 58, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Per i lavori si applica l'articolo 153, comma 2-bis».

### **Relazione**

La disposizione di cui al comma 1, è volta a superare i problemi connessi alle frequenti richieste di modifica al progetto dell'opera da parte delle amministrazioni competenti a rilasciare le autorizzazioni necessarie, che possono mettere a rischio l'equilibrio economico finanziario e la bancabilità stessa dell'opera. In tale ottica è resa obbligatoria la conferenza di servizi preliminare, da tenersi sullo studio di fattibilità, ove lo stesso sia posto a base di gara, ed è specificato che le decisioni assunte in sede di conferenza di servizi preliminare sono vincolanti per la Pubblica Amministrazione. In questo modo, le successive fasi progettuali dovrebbero risultare più celeri e snelle ed, in particolare, il progetto definitivo dovrebbe superare in modo più agevole la conferenza di servizi decisoria. La disposizione di cui al comma 2, risponde all'esigenza di definire in modo esauriente, in conseguenza al ruolo chiave che viene ad assumere lo studio di fattibilità nella finanza di progetto, i requisiti di qualificazione dei soggetti incaricati di predisporre lo studio di fattibilità laddove lo stesso sia posto a base di gara, prevedendo l'espressa menzione dei requisiti di professionalità sui temi economico-finanziari necessari per redigere un documento che sia in grado di fornire indicazioni adeguate sulla gestione economica e funzionale della infrastruttura. Si prevede, inoltre, che, laddove l'amministrazione sia carente di professionalità adeguate, queste possano essere reperite all'esterno con procedure di gara.

Le disposizioni non sono suscettibili di produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Da studi effettuati dall'ANCE, l'importo delle gare di finanza di progetto ammonta annualmente a circa 12 miliardi di euro all'anno, a cui corrispondono circa 400 bandi all'anno; la disposizione va ad incidere pertanto su queste procedure per cui diventa obbligatoria la conferenza di servizi preliminare sullo studio di fattibilità.

...

### **Art. 6**

#### **Utilizzazione crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali**

1. Al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dopo l'articolo 26, è inserito il seguente:

«Art. 26 - bis

(Utilizzazione di crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali)

1. A decorrere dall'esercizio 2012, il limite massimo determinato dall'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dei crediti di imposta compensabili ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, non si applica agli enti locali che abbiano maturato il credito di imposta in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azioni.

2. I rimborsi dovuti ai sensi dell'articolo 1, comma 52, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e le compensazioni di cui al comma 1 operano nel limite delle risorse destinate a legislazione vigente a tale titolo.

3. I rimborsi e le compensazioni di cui ai commi 1 e 2 sono destinati esclusivamente alla realizzazione di infrastrutture necessarie per il miglioramento dei servizi pubblici, nel rispetto degli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno».

### **Relazione**

Il comma 1-bis nell'art. 14 del d.P.R. 917/1986, in vigore fino al 31 dicembre 2003 e abrogato con effetto dal 1° gennaio 2004 dal d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344 (che ha introdotto l'Ires in sostituzione dell'Irpeg), prevedeva per i Comuni (non soggetti all'allora Irpeg) la possibilità di usufruire del credito d'imposta sui dividendi ad essi distribuiti dalle società, comunque costituite, che gestivano servizi pubblici locali, utilizzandolo in compensazione. Il limite massimo previsto dall'art. 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dei crediti di imposta compensabili ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, è pari a 516.456,90 euro per ciascuna annualità. Per i Comuni che, per effetto di tale limite, hanno ancora consistenti crediti d'imposta in ragione soprattutto di dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azioni, viene a ridursi al minimo, se non ad azzerarsi, la possibilità di utilizzare dette risorse per investimenti in infrastrutture. Con il D.P.R. del 18 settembre 2006, n. 287, è stato approvato il regolamento concernente la disciplina e i criteri di ripartizione del fondo per il rimborso agli enti locali delle minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta, per l'anno 2004, sui dividendi percepiti dalle società di gestione dei servizi pubblici locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 52, della legge 311/2004 (Finanziaria 2005). Per gli anni successivi al 2004 non è stato disposto alcun rimborso.

Pertanto, la finalità della norma proposta è di consentire ai Comuni di utilizzare i sopra richiamati crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali necessarie per migliorare i servizi pubblici, compensando crediti e debiti all'interno del comparto della pubblica amministrazione; in tal modo si contribuisce alla crescita economica del Paese, liberando risorse a tutto vantaggio dell'economia reale e del mondo delle imprese. La norma non necessita di una specifica copertura economica per l'eliminazione del limite attualmente vigente, essendo espressamente previsto nella proposta che i rimborsi e le compensazioni operano nel limite delle risorse destinate a legislazione vigente a tale titolo.

...

### **C. Misure in materia di edilizia**

#### **Art. 10**

##### **Ripristino IVA per cessioni e locazioni nuove costruzioni**

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10, comma 1, al numero 8), dopo le parole: «locatore abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione» inserire le seguenti: «di fabbricati abitativi effettuate dalle imprese che li hanno costruiti per la vendita»;

b) all'articolo 10, comma 1, al numero 8-bis dopo le parole: «entro cinque anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento» inserire le seguenti: «o, oltre il quinquennio, nel caso in cui nel relativo atto l'impresa cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione»;

c) al n. 127-duodecies della tabella A, parte terza, dopo le parole: «locazioni di immobili di civile abitazione effettuate» sono inserite le seguenti: «dalle imprese che li hanno costruiti per la vendita».

### Relazione

La proposta normativa è volta a rendere disponibili risorse economiche, che attualmente le imprese di costruzione non utilizzano a causa della vigente normativa che prevede che le cessioni di immobili destinati ad uso abitativo effettuate da dette imprese costruttrici, oltre i cinque anni dalla costruzione, sono esenti dall'imposizione di IVA; inoltre sono esenti anche la maggior parte delle locazioni di abitazioni effettuate da parte dei medesimi soggetti; tali fattispecie rendono, pertanto, l'IVA non neutrale nei confronti degli imprenditori edili.

Nell'attuale momento di crisi questo regime penalizza particolarmente le imprese costruttrici che non sempre riescono a cedere nei cinque anni dalla fine dei lavori le costruzioni realizzate, trovandosi così nella necessità di dover compiere operazioni di vendita esenti da IVA; questo determina l'impossibilità, per i costruttori, di poter portare a compensazione l'IVA a credito riferita all'acquisto dei beni e servizi correlati all'immobile, sostenuti ai fini della realizzazione dello stesso, considerato che l'IVA provvisoriamente portata in compensazione deve essere rimborsata nell'ipotesi in cui l'operazione finale non sia assoggettabile ad IVA, come nel caso di cessione di immobili oltre i cinque anni dalla costruzione. In tale ipotesi, la mancata 'neutralità' dell'IVA produce un costo aggiuntivo per i costruttori in quanto gli stessi sono obbligati al rimborso a favore dello Stato delle detrazioni IVA di cui hanno beneficiato nel corso degli anni, per le costruzioni di immobili per i quali non si è conclusa la vendita in regime di imposizione IVA. Problema analogo si presenta nel momento in cui i costruttori intendano concedere in locazione gli immobili che abbiano costruito e che siano rimasti invenduti. Ipotizzando che la quota di unità abitative che il costruttore non riesce a vendere dopo i cinque anni sia pari al 6% delle abitazioni ultimate ogni anno, risulterebbero circa 4.200 gli alloggi per i quali le imprese, secondo la normativa IVA vigente, devono restituire parte dell'imposta precedentemente detratta; considerando un prezzo medio di vendita di 200 mila euro, si può stimare che l'assoggettamento ad IVA potrebbe liberare risorse per oltre 4 miliardi di euro.

Le risorse liberate potrebbero essere utilizzate per nuovi investimenti in costruzioni con effetti positivi anche sui settori collegati alle costruzioni e sull'occupazione.

Tenendo conto che una domanda aggiuntiva di un miliardo di euro nelle costruzioni genera una ricaduta sul sistema economico di 3,374 miliardi di euro e 17 mila occupati (11 mila nelle costruzioni e 6 mila nei settori collegati), investimenti in costruzioni per 4 miliardi genererebbero una ricaduta sul sistema economico per 13,5 miliardi di euro e un aumento dei livelli occupazionali di 68 mila unità all'anno di cui 44 mila nelle costruzioni e 24 mila nei settori collegati.

### Relazione tecnica

La proposta è tesa a consentire alle imprese costruttrici, la possibilità di applicare, su opzione del cedente o del locatore, l'IVA nella vendita effettuata anche dopo cinque anni dall'ultimazione dei lavori nonché l'IVA agevolata del 10% nella locazione di abitazioni di nuova costruzione. Inoltre per le imprese che operano nel settore immobiliare si prevede di estendere anche alla cessione di immobili la possibilità di optare per la separazione dell'imposta relativa alle attività di gestione di unità abitative e di gestione di unità non abitative al fine di consentire di beneficiare della detrazione di IVA.

La disposizione di cui al comma 1, lettera a), si stima possa comportare maggiori oneri pari mediamente a 6 milioni di euro.

La disposizione di cui al comma 1, lettera b), si stima possa comportare maggiori oneri pari mediamente a 36,3 milioni di euro annui.

La disposizione di cui al comma 1, lettera c), prevede una disposizione di raccordo tra l'applicazione dell'aliquota IVA del 10% e la nuova disposizione di cui all'articolo 10, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 633/1972 come modificato dalla presente proposta normativa.

Al fine di quantificare l'effetto sul gettito di una modifica alla disciplina IVA che prevede l'assoggettamento ad imposta delle locazioni di fabbricati abitativi (comma 1, lett. a) effettuate dalle imprese che li hanno costruiti per la vendita sono utilizzati i dati della relazione tecnica d'accompagnamento del

disegno di legge di conversione del d.l. n. 223/2006 che ha introdotto, dal 4 luglio 2006, un generale principio di esenzione da imposta per le citate operazioni.

La citata relazione tecnica ha stimato in 480 milioni di euro il gettito rappresentato dalla maggiore IVA indetraibile per tutte le locazioni. Da studi effettuati dall'Ance si stima che la percentuale delle abitazioni in locazione che possano beneficiare degli effetti della disposizione in questione possa essere pari all'1,25% del totale delle locazioni, divenute esenti per effetto dell'entrata in vigore del citato d.l. n. 223/2006, si prevede che la perdita di gettito derivante dalla maggior IVA detraibile per effetto della modifica proposta sia quantificabile in circa 6 milioni di euro (l'1,25 % di 480 milioni di euro).

In merito alla disposizione prevista al comma 1, lett. b) al fine di quantificare l'effetto sul gettito di una modifica dell'attuale disciplina IVA che preveda l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto, senza alcun limite temporale, delle cessioni di fabbricati effettuate dalle imprese che, in via esclusiva o prevalente, svolgono attività di costruzione di immobili, è stato utilizzato il numero dei permessi di costruire richiesti dalle stesse imprese per la realizzazione di abitazioni, in base ai dati Istat disponibili, negli ultimi anni, si stima che le imprese di costruzioni abbiano richiesto mediamente 70.000 permessi di costruire all'anno. In condizioni di mercato relativamente stabili, le abitazioni costruite vengono vendute in tempi generalmente brevi.

Tuttavia quando la congiuntura diviene meno favorevole possono verificarsi situazioni di difficoltà che determinano un allungamento dei tempi di vendita anche oltre i cinque anni dall'ultimazione dei lavori. Ipotizzando che tale quota sia pari al 6% delle abitazioni ultimate ogni anno, risulterebbero circa 4.200 gli alloggi per i quali le imprese, secondo la normativa IVA vigente, debbano restituire parte dell'imposta precedentemente detratta. Posto uguale a 180.000 euro il costo medio di produzione di un'abitazione, l'IVA complessivamente pagata dalle imprese e detratta è quantificabile in circa 121 milioni di euro (aliquota media sugli acquisti 16% x 180.000 x 4.200).

L'importo da restituire dipende dagli anni mancanti al compimento del decennio dalla costruzione. Trascorso, infatti, il decennio dall'ultimazione dei lavori (cd. "periodo di sorveglianza fiscale"), la rettifica della detrazione, cioè la restituzione dell'IVA, non è più dovuta.

Ad esempio, se si ipotizza la vendita delle abitazioni dopo 7 anni dall'ultimazione lavori, e quindi a 3 anni dal compimento del decennio, l'IVA da restituire sarà pari a 36,3 milioni di euro (121 milioni :10 x 3). Le disposizioni di cui al comma 1, lett. a) e b), comportano in totale maggiori oneri pari mediamente a 36,3 milioni + 6 milioni = 42,3 milioni di euro l'anno.

COSTO: 42,3 milioni di euro annui (36,3 milioni per le cessioni e 6 milioni per le locazioni).

## **Art. 11**

### **Esenzione IMU invenduto per tre anni**

*1. All'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il comma 9-bis è sostituito dal seguente:*

*«9-bis. Sono esclusi dall'imposta i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione, e comunque per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori».*

### **Relazione**

La proposta è finalizzata a svincolare una parte di risorse delle imprese, quantificate in 35,1 milioni di euro l'anno, destinate ora al pagamento dell'IMU, permettendone un utilizzo 'produttivo' per effettuare nuovi investimenti con ricadute positive sul sistema produttivo. Si stima, infatti, che la disposizione proposta possa generare una ricaduta complessiva sul sistema economico di circa 100 milioni di euro, di cui 35,1 milioni nelle costruzioni e il rimanente nei settori collegati.

La proposta prevede l'esclusione, per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori, degli immobili delle imprese, ivi incluso il c.d. 'magazzino', cioè i fabbricati costruiti e destinati alla vendita,

dall'ambito applicativo dell'imposta municipale propria (IMU); ciò consentirebbe al settore delle costruzioni edilizie di poter disporre di risorse economiche aggiuntive attualmente destinate al pagamento dell'IMU sui nuovi immobili costruiti e destinati alla vendita, che a causa della crisi economica non sempre si riesce a vendere in tempi brevi.

Tale proposta è volta a intervenire in un settore, oggi in forte crisi, come quello delle costruzioni attraverso una previsione fiscale di favore, anche se limitata a tre anni.

### **Relazione tecnica**

Al fine di quantificare l'impatto annuale sul gettito erariale e degli enti comunali di un provvedimento di esenzione dall'IMU del cd. 'magazzino' delle imprese edili, si considerano gli investimenti in immobili privati (residenziali e non) di nuova costruzione (di propria promozione o costruiti in appalto) in media pari a circa 78 miliardi di euro l'anno.

Da studi effettuati dall'ANCE si stima che un terzo di tali investimenti, pari a circa 25,6 miliardi di euro, sia finalizzato alla realizzazione di immobili destinati dalle imprese di costruzioni alla vendita, e che il 6% rimanga invenduto e quindi di proprietà delle stesse imprese (cd. 'magazzino' delle imprese edili).

Si stima, pertanto, in circa 1,5 miliardi di euro (6% di 25,6 miliardi) la base imponibile da assoggettare all'IMU. Si assume il valore degli investimenti per gli immobili realizzati come equivalente alla base imponibile ai fini dell'IMU, questo in considerazione del fatto che tale valore tiene conto dei costi di costruzione e non anche del valore dell'area su cui insiste il fabbricato, la cui somma costituisce il valore commerciale dello stesso, in genere d'importo superiore a quello catastale; in sostanza, tale valore, inteso come valore di produzione, può ritenersi corrispondente alla base imponibile da assoggettare all'IMU (rendita catastale rivalutata del 5% e moltiplicata per i coefficienti specifici seconda della tipologia di immobile).

Moltiplicando tale cifra di 1,5 miliardi di euro per l'aliquota ordinaria dell'IMU dello 0,76%, e considerando l'applicazione triennale della norma, l'esenzione IMU del "magazzino" delle imprese edili comporta complessivamente per Comuni e per la quota di competenza dello Stato un minor gettito per 35,1 milioni di euro l'anno.  
COSTO: 35,1 milioni di euro annui.

### **Art. 12**

#### **Detrazione al 50% delle spese di ristrutturazione edilizia e nuovo limite a 96.000 euro**

*1. All'articolo 16-bis, comma 1 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, le parole: «Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 36 per cento delle spese documentate, fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 48.000 euro» sono sostituite dalle seguenti: «Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 50 per cento delle spese documentate, fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 96.000 euro».*

### **Relazione**

La presente proposta è volta, attraverso l'innalzamento delle soglie di detrazione IRPEF, a favorire interventi di ristrutturazione edilizia, con lo scopo di incentivare la ripresa del mercato delle costruzioni, che da sempre rappresenta uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale.

La presente proposta prevede di innalzare le detrazioni IRPEF rispettivamente al 50 per cento, per le spese per ristrutturazioni edilizie, e a 96.000 euro, il limite massimo di detrazione per ciascuna unità immobiliare, al fine di favorire il settore delle costruzioni edili, attualmente in forte crisi, attraverso una maggiore richiesta di interventi di ristrutturazione.

Le minori entrate per lo Stato, determinate dall'innalzamento delle soglie di detrazioni proposte, sono ripartite in dieci annualità e sono parzialmente compensate dal maggior gettito di imposte, che si determinerebbe grazie all'aumento di entrate connesse all'aumento del numero di interventi che si prevede la norma possa generare per l'IVA e IRPEF/IRES/IRAP.

Si evidenzia che dagli studi, richiamati nella relazione tecnica al decreto legge 'Salva Italia', sugli effetti indotti delle detrazioni sul mercato delle ristrutturazioni nel periodo 1998-2006, è emerso che l'incentivo ha portato ad un incremento annuo degli investimenti in ristrutturazioni stimabile in circa 1.150 milioni di euro. Considerando che la presente proposta prevede un ampliamento delle detrazioni si stimano ulteriori investimenti pari al 30 per cento del citato ammontare e quindi pari a circa 350 milioni di euro all'anno.

### Relazione tecnica

La relazione tecnica del disegno di legge di conversione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, cosiddetto 'Salva Italia' (che ha previsto a regime la detrazione IRPEF per le spese di ristrutturazione edilizia nella misura del trentasei per cento per un importo non superiore a 48.000 euro per ciascuna unità immobiliare) ha stimato un ammontare complessivo di spese per ristrutturazioni pari a 8675 milioni di euro, con una variazione di gettito IRPEF di competenza annua stimata in 312,3 milioni di euro, in relazione alla ripartizione delle detrazioni in dieci quote annuali di pari importo.

Considerando, con la presente proposta normativa, un ulteriore percentuale di detrazione di quattordici punti percentuali da quelli previsti a legislazione vigente, si stima un ulteriore minor gettito IRPEF complessivo pari a  $8675 \times 14\% = 1214,5 : 10$  (numero quote annuali di ripartizione della detrazione) = 121,4 milioni di euro annui.

La proposta prevede altresì l'innalzamento a 96.000 euro del limite massimo di detrazione per ciascuna unità immobiliare, pertanto si stima che tale innalzamento determini un aumento medio dell'incidenza dell'ammontare delle detrazioni IRPEF del 45% della detrazione già prevista entro il limite dei 48.000 euro per unità immobiliare; risulta pertanto una variazione di gettito IRPEF dovuta a tale innalzamento pari a 192,9 milioni di euro.

Si stima, quindi complessivamente, una variazione di gettito IRPEF di competenza annua pari a  $121,4 + 192,9 = 314,3$  milioni di euro annui.

La norma proposta, come evidenziato nella citata relazione tecnica del disegno di legge di conversione del decreto legge 'Salva Italia', si stima che determini un ulteriore incremento di gettito conseguente all'effetto incentivante sugli investimenti legato all'ampliamento dei benefici fiscali, sia con riferimento all'incremento del gettito IVA sia con riferimento all'incremento delle imposte dirette (IRPEF/IRES/IRAP), stimandosi per l'anno 2013 complessivamente un gettito positivo. L'effetto positivo determinato dal maggior gettito fiscale si rende maggiormente apprezzabile nei primi anni, mentre quello negativo determinato dalle minori entrate dovute alle detrazioni si va ad incrementare con negli anni successivi. Questo perché le maggiori entrate IVA e IRPEF/IRES/IRAP incidono per intero per ogni esercizio finanziario mentre le minori entrate dovute alle detrazioni, essendo rateizzate per dieci anni, si sommano nel tempo per effetto della sovrapposizione delle rate relative ad annualità diverse. Risulta pertanto il seguente effetto complessivo, come gettito di cassa fino al 2017, rappresentato in tabella (milioni di euro).

2012	2013	2014	2015	2016	2017
0	+47,3	-82,4	-580,2	-894,5	-1.208,8

### Art. 13

#### Spese per interventi di riqualificazione energetica

1. All'articolo 16-bis, dopo il comma 10 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sono aggiunti i seguenti:

«10-bis. Per le spese documentate relative ad interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti, che

conseguono un valore limite di fabbisogno di energia primaria annuo per la climatizzazione invernale inferiore di almeno il 20 per cento rispetto ai valori riportati nell'allegato C, numero 1), tabella 1, annesso al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, spetta una detrazione dall'imposta lorda per una quota pari al 55 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro.

10-ter. Per le spese documentate relative ad interventi su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari, riguardanti strutture opache verticali, strutture opache orizzontali (coperture e pavimenti), finestre comprensive di infissi, spetta una detrazione dall'imposta lorda per una quota pari al 55 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo della detrazione di 60.000 euro a condizione che siano rispettati i requisiti di trasmittanza termica  $U$ , espressa in  $W/m^2$ .

10-quater. Per le spese documentate relative all'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda per usi domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, strutture sportive, case di ricovero e cura, istituti scolastici e università, spetta una detrazione dall'imposta lorda per una quota pari al 55 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo della detrazione di 60.000 euro.  $K$ , della Tabella 3 allegata alla presente legge.

10-quinquies. Per le spese documentate per interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione, spetta una detrazione dall'imposta lorda per una quota pari al 55 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo della detrazione di 30.000 euro. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle spese per interventi di sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria.

10-sexies. Le detrazioni spettanti ai sensi dei commi da 10-bis a 10-quinquies sono ripartite in dieci quote annuali di pari importo. Si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 24, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e all'articolo 29, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

## Relazione

La presente proposta è tesa a favorire la realizzazione di interventi di riqualificazione energetica con lo scopo di incentivare la ripresa del mercato delle costruzioni (che da sempre rappresenta uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale) attraverso la previsione di ricondurre a regime la disposizione che prevede una detrazione di imposta del cinquantacinque per cento per le spese per interventi di riqualificazione energetica.

Le minori entrate per lo Stato, determinate dalle citate detrazioni, sono ripartite in dieci annualità e sono parzialmente compensate dal maggior gettito di imposte, che si genererebbe grazie all'aumento di entrate connesse all'aumento del numero di interventi che si prevede la norma possa generare per l'IVA e IRPEF/IRES/IRAP.

La relazione tecnica al decreto legge 'Salva Italia', che ha prorogato gli incentivi fiscali in oggetto, ha stimato che la spesa indotta dalla disposizione, che la presente proposta intende stabilizzare, ammonterebbe a circa 1,1 miliardi di euro su base annua.

## Relazione tecnica

Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, cosiddetto 'Salva Italia', convertito in legge, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha già previsto, relativamente all'anno 2012, la copertura economica per le detrazioni oggetto della presente proposta normativa.

Nella determinazione degli oneri connessi alla presente proposta si considerano i dati relativi all'ammon-

tare degli interventi che per il 2012 sono stati quantificati, dalla relazione tecnica del disegno di legge di conversione del citato DL 'Salva Italia' presentata alla Camera dei Deputati, in 4.500 milioni di euro. Calcolando il 55% di 4.500 risultano 2.475 milioni di euro che ripartiti nelle dieci quote annuali (come previsto per legge) risultano 248 milioni di euro annui.

Considerando che di questi 248 milioni di euro, 81,5 milioni sono da addebitare ad interventi riconducibili all'applicazione della detrazione al 36% si stimano maggiori oneri per minor gettito IRPEF pari a  $248 - 81,5 = 166,5$  milioni di euro.

La norma proposta, in analogia a quanto evidenziato nella citata relazione tecnica del disegno di legge di conversione del decreto legge 'Salva Italia', si stima che determini un incremento di gettito conseguente all'effetto incentivante sugli investimenti legato alla stabilizzazione dei benefici fiscali, sia con riferimento all'incremento del gettito IVA sia con riferimento all'incremento delle imposte dirette (IRPEF/IRES/IRAP), stimandosi per gli anni 2013 e 2014 complessivamente un gettito positivo.

L'effetto positivo determinato dal maggior gettito fiscale si rende maggiormente apprezzabile nei primi anni, mentre quello negativo determinato dalle minori entrate dovute alle detrazioni si va ad incrementare con negli anni successivi. Questo perché le maggiori entrate IVA e IRPEF/IRES/IRAP incidono per intero per ogni esercizio finanziario mentre le minori entrate dovute alle detrazioni, essendo rateizzate per dieci anni, si sommano nel tempo per effetto della sovrapposizione delle rate relative ad annualità diverse.

Risulta pertanto il seguente effetto complessivo, come gettito di cassa fino al 2017, rappresentato in tabella (milioni di euro).

2012	2013	2014	2015	2016	2017
0	+49,2	+30,2	-253,3	-419,8	-586,3

...

#### **Art. 15**

##### **Detrazione imposte compravendita abitazioni fino a 200.000 euro**

*1. Per le imposte di registro di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e per l'imposta sul valore aggiunto di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, relative a compravendite di unità abitative di importo pari o inferiore a 200.000 euro, spetta una detrazione totale dall'imposta lorda calcolata su un valore fino a 100.000 euro. La detrazione spettante ai sensi del presente comma è ripartita in dieci quote annuali di pari importo.*

#### **Relazione**

La proposta è tesa, attraverso una decisa riduzione del carico fiscale sulla compravendita di abitazioni, ad incentivare il mercato immobiliare (compreso quello delle nuove costruzioni) al fine di consentire una più generale ripresa economica puntando particolarmente sulla ripresa anche del settore delle costruzioni edili che da sempre rappresenta uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale.

La disposizione proposta prevede benefici fiscali per l'acquisto di unità abitative del valore massimo di 200 mila euro, che si traducono nella possibilità di poter detrarre (in dieci rate annuali) le principali imposte, calcolate per un importo fino a 100 mila euro, che incidono sulle compravendite di abitazioni. Si stima che con la presente proposta si possano rendere disponibili nel settore immobiliare circa 144 milioni di euro all'anno.

#### **Relazione tecnica**

Secondo i dati del rapporto immobiliare 2012 dell'Agenzia del territorio, nel 2011, sono state oggetto di

compravendute circa 600 mila unità abitative.

Dai citati dati dell'Agenzia del territorio si evince che nei comuni capoluogo la stima di fatturato medio delle compravendite di unità abitative è di 222.232 euro. In tutti gli altri comuni la stima di fatturato medio è inferiore ai 200 mila euro.

Sempre sulla base dei dati dell'Agenzia del territorio, considerando che il numero di compravendite di unità abitative, superiori a 200.000 euro, effettuate nei citati comuni capoluogo ammontano a circa 200 mila si può prevedere che la proposta normativa possa interessare circa 400 mila contratti (600 mila - 200 mila). Ipotizzando che l'80% delle predette compravendite riguardino abitazioni principali e il 50% riguardino nuove costruzioni, nonché ipotizzando un valore medio delle compravendite pari a 80.000 euro, risulta quanto segue:

80% di 400.000 = 320.000 abitazioni principali

20% di 400.000 = 80.000 seconde case

Le imposte interessate dalla proposta normativa sono: l'IVA per le compravendite di unità abitative effettuate con il costruttore (le cui aliquote sono: il 4% per le abitazioni principali e il 10% per le seconde case) e l'imposta di registro per le compravendite tra privati (le cui aliquote sono: il 3% per le abitazioni principali e il 7% per le seconde case).

#### **Compravendita tra privati (50% di 320.000 = 160.000 e 50% di 80.000 = 40.000)**

Tassa di registro 3% prima casa di 160.000 x 80.000 = 384.000.000

Tassa di registro 7% seconda casa di 40.000 x 80.000 = 224.000.000

Totale minori entrate tasse di registro = 608.000.000

#### **Compravendita con costruttore (50% di 320.000 = 160.000 e 50% di 80.000 = 40.000)**

IVA 4% prima casa di 160.000 x 80.000 = 512.000.000

IVA 10% seconda casa di 40.000 x 80.000 = 320.000.000

Totale minori entrate IVA = 832.000.000

TOTALE 1.440.000.000

**ONERE ANNUO 1.440.000.000:10** (numero delle quote annuali con le quali ripartire la detrazione) = **144 milioni di euro annui.**

Risulta pertanto il seguente effetto complessivo, come gettito di cassa fino al 2017, rappresentato in tabella (milioni di euro).

2012	2013	2014	2015	2016	2017
-72	-216	-360	-504	-648	-792

#### **Art. 16**

##### ***Detrazione totale interessi mutui per acquisto abitazione principale***

*1. La detrazione dall'imposta lorda degli interessi passivi in dipendenza di mutui garantiti da ipoteca su immobili contratti per l'acquisto dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale, prevista all'articolo 15, comma*

1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, si applica su un importo pari alla totalità degli oneri sostenuti dal contribuente per detti interessi passivi fino ad un valore massimo corrispondente all'importo annuale dei canoni figurativi determinati ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

### Relazione

La proposta è tesa, attraverso la previsione della totale detrazione dall'imposta lorda degli interessi passivi di mutui ipotecari contratti per l'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale (attualmente l'articolo 15, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 917/1986 prevede la detrazione del 19% per un massimo di 4 mila euro annui), a favorire la ripresa del mercato immobiliare e delle costruzioni edili, che da sempre rappresentano uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale, in modo da consentire anche una maggiore offerta occupazionale.

La proposta prevede, inoltre, che gli interessi passivi possano essere detratti fino ad un valore massimo corrispondente all'importo annuale dei canoni figurativi determinati ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 431/1998 (canoni concordati) che per un'abitazione di medie dimensioni (trilocale) risulta pari a circa (400/500 euro).

### Relazione tecnica

Sulla base dei dati del rapporto immobiliare 2012 dell'Agenzia del territorio risulta che il capitale erogato attraverso i mutui ipotecari sia stato per il 2011 di circa 34 miliardi di euro ad un tasso medio annuale del 3,37% per più di 23 anni.

La quota di interessi annuali relativi ai mutui erogati nel 2011 si può stimare pari a:

3,37% di 34 miliardi = 1.145.800.000 euro interessi passivi

Calcolando che la normativa vigente prevede una detrazione del 19% sugli interessi passivi per acquisto di prima casa e ipotizzando che le prime case rappresentino l'80% del totale.

80% di 1.145.800.000 = 916.640.000

19% di 916.640.000 = 174.161.600

916.640.000 - 174.161.600 = 742,4 milioni di euro annui

Risulta pertanto il seguente effetto complessivo, come gettito di cassa fino al 2017, rappresentato in tabella (milioni di euro).

2012	2013	2014	2015	2016	2017
-371,2	-1.113,6	-1.856	-2.598,4	-3.340,8	-4.083,2

### Art. 17

#### **Esenzione IMU per 2 anni per abitazioni fino a 200 mila euro**

1. Le unità abitative adibite ad abitazione principale il cui valore dichiarato nell'atto di trasferimento sia pari o inferiore a 200 mila euro sono esentate dal pagamento dell'imposta municipale propria per due anni a partire dalla data del richiamato trasferimento.

### Relazione

La proposta è finalizzata, attraverso la previsione di una esenzione dal pagamento dell'IMU per due anni per l'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale, a favorire la ripresa del mercato immobiliare e delle costruzioni edili, che da sempre rappresentano uno dei comparti produttivi più importanti per la crescita del PIL nazionale, in modo da consentire anche una maggiore offerta occupazionale.

### Relazione tecnica

Secondo i dati del rapporto immobiliare 2012 dell'Agenzia del territorio, nel 2011, sono state oggetto di compravendite circa 600 mila unità abitative.

Dai citati dati dell'Agenzia del territorio si evince che nei comuni capoluogo la stima di fatturato medio delle compravendite di unità abitative è di 222.232 euro. In tutti gli altri comuni la stima di fatturato medio è inferiore ai 200 mila euro.

Sempre sulla base dei dati dell'Agenzia del territorio, considerando che il numero di compravendite di unità abitative, superiori a 200.000 euro, effettuate nei citati comuni capoluogo ammontano a circa 200 mila si può prevedere che la proposta normativa possa interessare circa 400 mila compravendite (600 mila - 200 mila).

Ipotizzando che l'80% delle predette compravendite riguardino abitazioni principali per un rendita catastale media di 600 euro, risulta quanto segue:

$80\% \text{ di } 400.000 = 320.000$  numero complessivo prime case

$IMU \text{ su una abitazione} = 0,4\% \text{ di } (600 \times 5\% \times 160) = 403$  euro imposta IMU media lorda

$403 - 200$  (detrazione prima casa) = 203 euro

Calcolando che ogni due abitazioni sia presente un figlio a carico (ulteriore detrazione di 50 euro)

$203 - 25$  ( $50 : 2$ ) = 178 euro imposta IMU media netta

$178 \times 320.000 = 56,9$  milioni di euro annui

Risulta pertanto il seguente effetto complessivo, come gettito di cassa fino al 2017, rappresentato in tabella (milioni di euro).

2012	2013	2014	2015	2016	2017
-56,9	-113,8	-113,8	-113,8	-113,8	-113,8

### Art. 18

#### Piano sviluppo città

1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predispone un piano nazionale per lo sviluppo delle città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane degradate. A tal fine, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è istituita la Cabina di regia del piano, composta da due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale comuni italiani. Alla Cabina di regia par-

tecipa un rappresentante del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) della Cassa depositi e prestiti, in qualità di osservatore. La Cabina di regia opera secondo un regolamento interno dalla stessa adottato e può audire soggetti ed esperti competenti in materia.

2. I Comuni inviano alla Cabina di regia proposte di interventi per la valorizzazione di aree urbane degradate indicando:

- a) la descrizione e il perimetro dell'intervento da attivare;
- b) i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, disponibili e da reperire, l'eventuale disponibilità da parte del Comune proponente a cofinanziare l'intervento nonché le eventuali richieste di finanziamento, anche parziale, ai soggetti istituzionali che possono essere coinvolti;
- d) i soggetti interessati;
- e) le eventuali premialità urbanistiche;
- g) l'articolazione completa dell'intervento e la tempistica prevista.

3. La Cabina di regia seleziona gli interventi proposti dai Comuni sulla base dei seguenti criteri:

- a) immediata cantierabilità dell'intervento;
- b) capacità di attivare un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;
- c) capacità di alleviare fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale, anche in rapporto allo sviluppo demografico;
- d) capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati;
- e) miglioramento della dotazione infrastrutturale anche in riferimento ai sistemi di mobilità;
- f) capacità di produrre effetti di valorizzazione immobiliare e del tessuto sociale ed ambientale.

4. Al fine del reperimento delle risorse, dell'individuazione degli incentivi e della verifica dei programmi, la Cabina di regia coordina gli interventi attivabili nell'area urbana selezionata; la Cabina di regia destina le risorse del Fondo di cui al comma 5 alle aree selezionate e svolge un ruolo di composizione delle eventuali divergenze tra i soggetti coinvolti. La stessa promuove, in collaborazione con il comune interessato dall'intervento, il contratto di valorizzazione urbana che regola gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati relativamente all'area selezionata da valorizzare. Il contratto di valorizzazione urbana prevede il ruolo del comune come coordinatore operativo dell'intervento, per il percorso autorizzativo e amministrativo.

5. Per l'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo, denominato Fondo per l'attuazione del Piano sviluppo città, nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ai seguenti programmi:

- a) interventi costruttivi finanziati ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, per i quali non siano stati ratificati, entro il termine del 31 dicembre 2007, gli accordi di programma previsti dall'articolo 13, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, e già destinate all'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa ai sensi dell'articolo 11, comma 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni;
- b) programmi di recupero urbano finanziati ai sensi dell'articolo 2, comma 63, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dell'articolo 1, comma 8 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e dell'articolo 61, comma 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;
- c) programmi sperimentali di cui all'articolo 2, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 457;
- d) programmi innovativi in ambito urbano, finanziati ai sensi dell'articolo 145, comma 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'articolo 4, comma 3, della legge 8 febbraio 2001, n. 21.

### Relazione

In materia di interventi nelle aree urbane è previsto un nuovo strumento programmatico, denominato Piano sviluppo città, per la realizzazione, in modo coordinato e razionale, di interventi nelle aree urbane relativi a nuove infrastrutture, alla riqualificazione urbana, alla costruzione di parcheggi, alloggi e scuole. Attraverso uno specifico organismo, la cabina di regia, cui è demandata la selezione degli interventi da realizzare, proposti dai Comuni, sarà possibile mettere insieme interventi diffusi e isolati, snellire le procedure e coinvolgere gli investitori interessati, con particolare riferimento agli investitori privati, con un ruolo centrale attribuito al partenariato pubblico-privato. In tale ambito è inoltre previsto un nuovo strumento programmatico, il contratto di valorizzazione urbana, promosso dalla Cabina di regia in collaborazione con i comuni interessati, deputato a regolamentare gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati relativamente all'area da valorizzare, in modo tale da consentire di pervenire all'avvio dell'intervento in modo celere.

Per concorrere all'attuazione degli interventi del piano è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un apposito Fondo, denominato *Fondo per l'attuazione del Piano sviluppo città*, nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ad alcuni programmi in materia di edilizia di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

### Relazione tecnica

L'obiettivo del piano sviluppo delle città proposto è quello di coordinare una serie di interventi di pronta cantierabilità nelle aree urbane relativi a nuove infrastrutture, alla riqualificazione urbana, alla costruzione di parcheggi, alloggi e scuole attraverso la previsione di un nuovo strumento operativo (il *Contratto di valorizzazione urbana*) e l'istituzione di una cabina di regia, che opera presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui è demandata la selezione degli interventi da realizzare, proposti dai Comuni. Per concorrere all'attuazione degli interventi del piano si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un apposito Fondo, denominato *Fondo per l'attuazione del Piano sviluppo città*, nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relative a programmi in materia di edilizia, di competenza dello stesso Ministero, che da stime effettuate dal Dicastero ammontano attualmente a circa 230 milioni di euro.

Si tratta di fondi disponibili, destinati a programmi di interventi che non presentano condizioni di fattibilità o derivanti da revoche o da economie, che la presente disposizione consente di indirizzare per operazioni di riqualificazione e trasformazione urbana caratterizzate da elementi concreti di fattibilità.

Le disponibilità, previste al comma 5, sono così ripartite:

- a) 219,5 milioni di euro dagli interventi di cui 18 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, per i quali non siano stati ratificati, entro il termine del 31 dicembre 2007, gli accordi di programma previsti dall'articolo 13, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51, e già destinate all'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa ai sensi dell'articolo 11, comma 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni;
- b) 4,5 milioni di euro da programmi di recupero urbano finanziati ai sensi dell'articolo 2, comma 63, lettera b), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, dell'articolo 1, comma 8 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e dell'articolo 61, comma 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;
- c) 5 milioni di euro da programmi sperimentali di cui all'articolo 2, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 457;
- d) ulteriori risorse da destinare al citato piano potranno rendersi disponibili a seguito di eventuali revoche o economie relative ai programmi innovativi in ambito urbano, finanziati ai sensi dell'articolo 145, comma 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'articolo 4, comma 3, della legge 8 febbraio 2001, n. 21.

**Art. 19****Semplificazioni in materia di autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività Edilizia**

1. All'articolo 1 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. È soppresso ogni atto di autorizzazione, comunque connesso al titolo abilitativo previsto per l'intervento da realizzare, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, fatto salvo il rispetto della disciplina in tema di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla salute, alla sicurezza, nonché di quelli previsti per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. Gli accertamenti predetti sono sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. Le disposizioni del presente comma si applicano altresì ai casi in cui la legge preveda l'acquisizione di pareri non obbligatori di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive».

**Relazione**

Nell'ambito delle misure di semplificazione e snellimento dei procedimenti in materia edilizia, già avviate con l'introduzione nell'ordinamento di disposizioni in materia di attività edilizia libera, di segnalazione certificata di inizio attività e di formazione del silenzio-assenso sulla domanda di permesso di costruire, la norma proposta interviene modificando l'articolo 1 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. In particolare, ai fini dell'esercizio dell'attività edilizia, si prevede la soppressione di ogni atto di autorizzazione, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla salute, alla sicurezza, nonché di quelli previsti per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

Fermi restando i previsti casi di esclusione, a titolo esemplificativo, in relazione a problematiche emerse nella pratica, le autorizzazioni di cui si prevede la soppressione sono quelle che l'amministrazione comunale rilascia in deroga alle distanze previste nei p.r.g. (ad es. per le farmacie), purché l'intervento sia conforme alle distanze minime previste dal DM 1444/68, oppure quelle concernenti l'installazione di insegne, i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agrosilvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari, le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, per lo svolgimento dell'attività agricola, l'installazione di strutture a carattere precario e temporaneo.

La stessa soppressione viene a coinvolgere gli eventuali atti di carattere consultivo (ad es. i pareri della ASL in relazione alla conformità dell'intervento alle normative igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali). Al fine di garantire il rispetto della disciplina vigente si prevede quindi la sostituzione di tali atti e pareri con autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati, da produrre a corredo della documentazione prescritta in relazione al titolo abilitativo previsto per l'intervento da realizzare, fatte sempre salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.