

# **POLITICHE URBANE**

## **Le condizioni per tornare a crescere**

Aggiornamento ed integrazione del  
documento del 7 aprile 2016

31 maggio 2016

## SOMMARIO

<b>UNA VISIONE STRATEGICA PER LO SVILUPPO DELLE CITTÀ E LE PROPOSTE DELL'ANCE</b> .....	<b>3</b>
<b>UNA NUOVA POLITICA URBANA</b> .....	<b>4</b>
<b>LE RISORSE PUBBLICHE COME CATALIZZATORE DEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA</b> .....	<b>5</b>
<b>INCENTIVI FISCALI PER I PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA</b> .....	<b>8</b>
Demolizione e ricostruzione di fabbricati - I profili fiscali.....	8
Incentivi fiscali alla permuta immobiliare .....	10
Incentivi all'acquisto di case in classe energetica elevata – Proroga dei termini .....	11
Piani di riqualificazione urbana - I profili fiscali .....	12
Detassazione dei dividendi da partecipazione in progetti di rigenerazione urbana .....	13
Messa a regime incentivi “ <i>potenziati</i> ” per la ristrutturazione edilizia.....	15
Messa a regime e rimodulazione della detrazione per la riqualificazione energetica.....	15
Eliminazione IMU e TASI per le abitazioni oggetto di locazione con patto di futura vendita o di vendita con riserva della proprietà.....	18
<b>NORME PER FAVORIRE LA RIQUALIFICAZIONE</b> .....	<b>19</b>
Interventi di demolizione e ricostruzione .....	20
Ristrutturazione edilizia .....	20
Cambi di destinazione d'uso .....	21
Frazionamenti/accorpamenti.....	21
<b>NORME EDILIZIE ANTICONGIUNTURALI</b> .....	<b>21</b>
<b>NORME PER L'HOUSING SOCIALE</b> .....	<b>21</b>
<b>ALLEGATO NORMATIVO DELLE PROPOSTE URBANISTICHE</b> .....	<b>23</b>
Norme per favorire la riqualificazione.....	24
Norme edilizie anticongiunturali .....	40
Norme per l'housing sociale .....	46

## **UNA VISIONE STRATEGICA PER LO SVILUPPO DELLE CITTÀ E LE PROPOSTE DELL'ANCE**

Le aree urbane possano costituire un fattore strategico, una leva di sviluppo più equo e più sostenibile, a patto di riuscire a conseguire una migliore vivibilità.

**Per lo sviluppo delle città italiane c'è bisogno di una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione urbana** proiettata nel medio-lungo periodo, altrimenti è grande il rischio di generare solo una successione di interventi sconnessi tra loro.

Occorre ragionare di nuovo sulle dimensioni del collettivo, sulla necessità, ad esempio, di integrazione tra abitare e servizi e spazio pubblico, per far riscoprire il senso di comunità; l'urbanistica ha precise responsabilità nell'aggravarsi delle disuguaglianze.

Questo richiede una formidabile mobilitazione di forze e idee imprenditoriali, di capitali e di volontà politica, la sfida è quella di promuovere una nuova fase di crescita sostenibile che veda le città come motore primario dello sviluppo.

Bisogna tornare a riflettere sulla struttura spaziale della città, gli spazi urbani devono ritrovare una maggiore e più diffusa porosità, permeabilità e accessibilità, la città deve tornare ad essere vissuta dentro, evitando ulteriore dispersione, attraverso **strategie, politiche e progetti multiscalari** che sappiano interagire, moltiplicando gli effetti e **trasformando i luoghi**, adattandoli alle nuove esigenze del vivere e del produrre.

**Ri-empire, re-innestare, ri-edificare, ri-ammagliare**, un circuito, quello della trasformazione urbana, che si alimenta della capacità delle città di rileggere il proprio sviluppo, non necessariamente con "maxi interventi".

La riqualificazione urbana presuppone un'azione su più profili, compresi gli interventi di sostituzione edilizia mediante demolizione e ricostruzione (ad esempio di edifici obsoleti, fatiscenti ovvero da delocalizzare perché ubicati in sede impropria).

In questo contesto sono prioritari gli aspetti della semplificazione delle procedure e della certezza dei tempi che nell'attuazione degli interventi di riqualificazione urbana sono essenziali, in quanto strettamente legati alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Per innescare questo processo occorre, dunque, creare opportunità per interventi che oggi sono costosi e complicati e che invece devono diventare semplici nella fattibilità amministrativa, generando convenienze imprenditoriali per consentirne la concreta realizzazione.

Nell'ambito di una generale azione finalizzata a promuovere le trasformazioni urbane della "città costruita" è, quindi, prioritario intervenire per rimuovere gli ostacoli che riducono o addirittura impediscono l'attivazione degli interventi di "sostituzione edilizia".

Ciò assume una rilevanza ancora maggiore nella prospettiva più ampia di contenere il consumo di nuovo suolo.

**Di fronte a questo scenario, l'Ance ha individuato alcune proposte**, con l'obiettivo di iniziare a tracciare una strumentazione idonea all'avvio di un processo di riqualificazione del patrimonio esistente e di trasformazione delle aree urbane, in grado di promuovere la qualità e l'innovazione tecnologica e, più in generale, la sostenibilità degli interventi.

In particolare, sono stati individuati tre aspetti da considerarsi essenziali nell'attuazione degli interventi di riqualificazione urbana:

- ❖ una organica ed efficace programmazione dei fondi pubblici disponibili;
- ❖ misure di natura fiscale che sostengano la convenienza economica;
- ❖ una regolamentazione urbanistica finalizzata alla semplificazione delle procedure e alla certezza dei tempi e ulteriori profili civilistici.

Dobbiamo lavorare per trovare nuove forme di collaborazione pubblico-privato, per una sinergia creativa, attraverso norme che non solo definiscano obblighi e diritti di tutti ma generino opportunità di sviluppo, con effetti positivi sull'intera società.

Questo lo spirito che anima questo documento, nella convinzione che la molteplicità degli obiettivi a cui possono essere finalizzati gli interventi sulle città possano determinare effetti positivi sugli investimenti, pubblici e privati, l'uno a sostegno dell'altro, ma anche a sostegno di una ampia e condivisa crescita.

## UNA NUOVA POLITICA URBANA

Il tema delle politiche urbane assume particolare importanza in questi mesi.

A livello europeo, la Presidenza olandese dell'Unione Europea ha confermato la priorità attribuita al lancio dell'**Agenda Urbana per l'Europa** nel corso del primo semestre 2016. L'obiettivo dell'Agenda è quello di coordinare le politiche e la legislazione dell'Unione con le necessità urbane, in modo che le città possano contribuire maggiormente alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

L'iniziativa è culminata con la firma, il 30 maggio scorso, del cosiddetto "**Patto di Amsterdam**", una dichiarazione dei Ministri europei che adotta formalmente l'Agenda Urbana dell'Unione, ne fissa le priorità e il metodo di lavoro. A sostegno del processo il Consiglio dell'Unione Europea del prossimo 21 giugno adotterà delle conclusioni sulla materia.

Il tema centrale dell'agenda urbana per l'UE è quello dello sviluppo urbano che sarà affrontato attraverso un lavoro partenariale su 12 tematiche prioritarie, con l'obiettivo di trovare soluzioni comuni e migliorare le aree urbane dell'Unione europea, **anche attraverso una revisione della normativa europea.**

Negli ultimi mesi, sono stati avviati i primi bandi per la realizzazione di **azioni urbane innovative**, finanziate con fondi dell'Unione Europea.

Il lavoro avviato dalla Presidenza olandese dell'Unione europea, per l'approvazione dell'Agenda Urbana europea, costituisce un'iniziativa politica importante, sostenuta da tutti gli Stati Membri, dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dai Sindaci delle principali città europee, che rappresenta una **grande occasione per rilanciare le politiche urbane in Europa e in Italia.**

Per questo motivo, l'Ance auspica un ruolo attivo del Governo su questi temi, in sede europea e nazionale, nei prossimi mesi. In sede europea, l'Ance ritiene quindi fondamentale un supporto concreto, sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista tecnico, alle iniziative sul tema della Presidenza olandese.

A livello nazionale, l'Ance ritiene indispensabile l'avvio di un lavoro per la definizione di una nuova politica urbana in Italia, anche attraverso l'attivazione degli strumenti

previsti<sup>1</sup>, su richiesta della Commissione Europea, nel PON Città Metropolitane 2014-2020. Una tale iniziativa dovrebbe prevedere, in linea con quanto previsto dall'Agenda Urbana Europea, un rafforzamento della partecipazione delle città all'elaborazione delle politiche urbane nazionali, fermo restando le strategie di sviluppo urbano approvate dalle singole città.

## **LE RISORSE PUBBLICHE COME CATALIZZATORE DEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA**

**« Le risorse pubbliche devono essere utilizzate per governare il processo di riqualificazione ed intervenire solo su operazioni strategiche per la riqualificazione. La partnership è fondamentale per definire una visione dello sviluppo a livello locale e assicurare il coinvolgimento dei capitali privati. »**

Franck Geiling – Direttore dell'Urbanistica di Euroméditerranée (Marsiglia)

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

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

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

---

<sup>1</sup> Il cosiddetto "Segretariato Tecnico" che raggruppa, tra l'altro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i principali Ministeri che hanno gestito programmi urbani in questi anni e le città (ANCI + Rappresentanti dei principali comuni).

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

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

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

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Occorre garantire l'integrazione dei fondi e la definizione di visioni e strategie unitarie a livello territoriale per l'utilizzo di tutte le risorse disponibili. Questo significa cambiare approccio rispetto al passato e ragionare in termini di **fabbisogni e progetti di riqualificazione urbana** e non in funzione dei finanziamenti disponibili.

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

Il Piano ha, infatti, privilegiato il finanziamento di progetti in base al criterio della cantierabilità degli interventi (28 in totale per 318 milioni di euro di finanziamenti statali), senza considerare la visione strategica in cui potevano inserirsi e le sinergie che potevano generare a livello locale. Inoltre, le procedure complesse e i criteri di scelta dei progetti hanno portato a forti differenze territoriali, con altrettanto forti differenze di attuazione, senza considerare che l'effetto catalizzatore, soprattutto nei confronti delle risorse nella disponibilità di altri Ministeri, è completamente mancato.

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

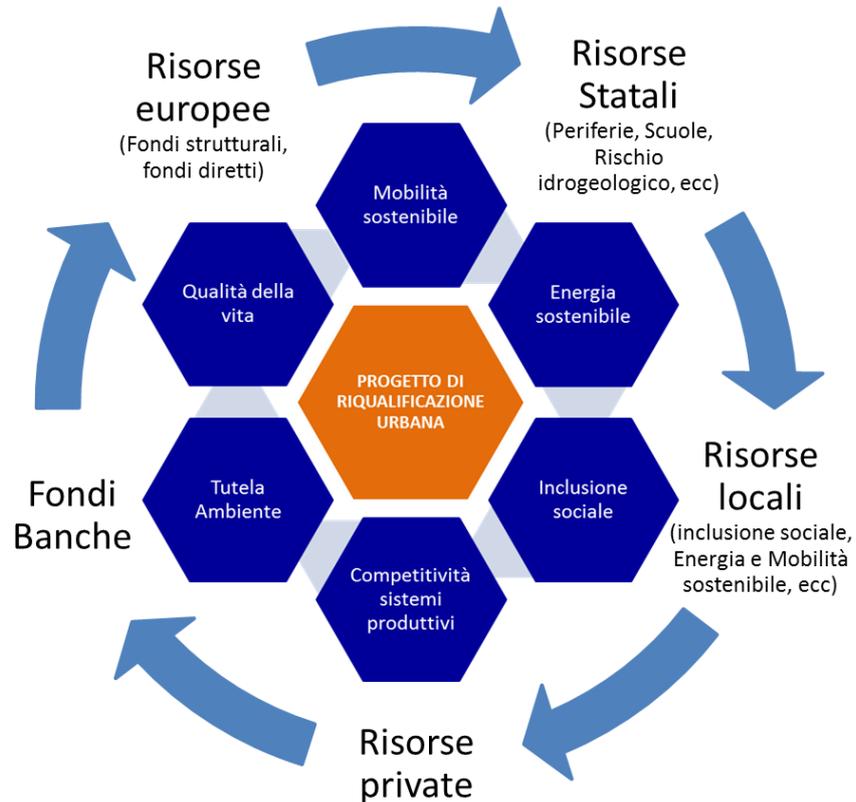
In tale ottica, appare assolutamente necessario evitare logiche di distribuzione "a pioggia" delle risorse, via via disponibili, in grado solo di accontentare una moltitudine di interessi particolari, ma scegliere, piuttosto, di destinare i fondi a progetti di sviluppo del territorio urbano; progetti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

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

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

In questo senso, il Segretariato Tecnico istituito nell'ambito del PON Città Metropolitane, su impulso della Commissione Europea, può rappresentare uno

strumento molto utile in quanto deve rafforzare la *governance*, contribuendo a definire una visione strategica nazionale e soprattutto mettendo a sistema tutte le risorse e i programmi esistenti.



**LE RISORSE PUBBLICHE POSSONO ESSERE "PAZIENTI" PER CONSENTIRE DI COMPIERE IL PROCESSO DI GOVERNANCE/CONDIVISIONE DEI PROGETTI, NON CERTO PER COPRIRE LE INEFFICIENZE AMMINISTRATIVE E POLITICHE**

*"L'uscita dalla crisi attuale richiede consistenti investimenti in aree fondamentali per l'avvio di nuove più competitive economie, quali quelle della ricerca scientifica, dell'informatica, dell'innovazione tecnologica, della formazione del capitale umano ed i **progetti di rigenerazione urbana** possono costituire una importante occasione per promuovere la ricerca e la sperimentazione in molti di questi settori.*

*Su questo fronte, è però oggi necessario che vi sia un iniziale rilevante investimento di risorse pubbliche in quanto - come sottolinea Mariana Mazzucato in un suo recente saggio (Lo Stato innovatore, 2014) - solo **il pubblico può disporre di capitali "pazienti" in grado di sostenere investimenti strategici (mission-oriented) di lungo periodo in aree nuove e ad alto rischio d'insuccesso, non stimolati da una convenienza spicciola, ma dalla percezione di opportunità future: investimenti che devono orientare ed attrarre anche operatori e capitali privati, in un rapporto pubblico/privato di tipo simbiotico e non parassitario, evitando - come spesso è avvenuto nel passato - la socializzazione dei rischi e la privatizzazione dei guadagni e quindi garantendo anche al pubblico un congruo "profitto" da reinvestire in nuovi programmi o in opere di pubblico interesse.***

*Estratto del documento sul Patto per un programma regionale di strategie e politiche di rigenerazione urbana sostenibile in Veneto*

## INCENTIVI FISCALI PER I PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

### Demolizione e ricostruzione di fabbricati - I profili fiscali

#### *La disciplina attuale*

Sotto il profilo fiscale, diverse sono le agevolazioni riconosciute dal Legislatore nell'ipotesi di interventi di demolizione e ricostruzione, anche alla luce della definizione urbanistica, rivista nel 2013, di "ristrutturazione edilizia" (cfr. art.3, co.1, lett.d, del D.P.R. 380/2001 - cd. "Testo unico dell'edilizia").

Come noto, infatti, nella nozione di "ristrutturazione edilizia" rientrano, tra gli altri, anche gli interventi consistenti nella «*demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria*».

In sostanza, nell'ambito di lavori di demolizione e ricostruzione, non viene più richiesto il mantenimento della sagoma originaria dell'edificio, ferma restando la qualifica dell'intervento come "ristrutturazione edilizia" in costanza di volumetria.

La citata disciplina urbanistica si riflette, sotto il profilo fiscale, sia sul regime applicabile ai fini delle detrazioni "potenziate" per il recupero (cd. "50%") e l'efficientamento energetico (cd. "65%") degli immobili, sia sull'aliquota IVA applicabile agli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione.

Infatti, entrambe le detrazioni si applicano agli interventi eseguiti su "edifici esistenti" ("ristrutturazione"), mentre sono escluse per i lavori di "nuova costruzione".

Ciò premesso, si riepiloga il regime di applicabilità delle detrazioni fiscali e dell'IVA a seconda della tipologia di interventi eseguiti (demolizione e ricostruzione con o senza aumento di volumetria e ristrutturazione senza demolizione):

- **demolizione e ricostruzione con modifica, o meno, della sagoma e con stessa volumetria**

In tale ipotesi, trattandosi di "ristrutturazione edilizia", vengono riconosciute sia le detrazioni per il recupero e la riqualificazione energetica (rispettivamente, detrazione IRPEF del 50% e detrazione IRPEF/IRES del 65%), sia l'IVA con l'aliquota ridotta del 10%.

Per completezza, si ricorda che le predette agevolazioni operano anche se, nella fase di ricostruzione, il fabbricato venisse spostato lievemente rispetto all'area di sedime originaria (cfr. la risposta del MEF all'interrogazione parlamentare n.5-01866 del 22 gennaio 2014);

- **demolizione e ricostruzione con modifica, o meno, della sagoma e aumento di volumetria**

In tal caso, l'ampliamento della volumetria preesistente qualifica l'intervento come "nuova costruzione", con la conseguenza che i bonus per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica sono esclusi.

Per quel che riguarda, invece, l'applicabilità dell'aliquota IVA, questa si differenzia a seconda della tipologia del nuovo fabbricato (per le abitazioni non di lusso aliquota del 10%, con riduzione al 4% in caso di "prima casa", mentre per tutti gli altri fabbricati, aliquota ordinaria del 22%);

○ **ristrutturazione con aumento di volumetria senza demolizione**

Nell'ipotesi in cui, invece, la ristrutturazione avvenga senza demolizione dell'edificio esistente e con ampliamento dello stesso, le detrazioni del 50% e del 65% competono «*solo per le spese riferibili alla parte esistente in quanto l'ampliamento configura, comunque, una "nuova costruzione"*» (cfr. R.M. 4/E/2011).

A tal fine, le spese di ristrutturazione (detraibili – fatture e bonifico) devono essere tenute distinte rispetto a quelle relative all'ampliamento (non detraibili).

Si ricorda che, per quanto riguarda la detrazione relativa al risparmio energetico, l'Agenzia delle Entrate, con la C.M. 39/E/2010 ha chiarito che:

- restano, comunque, esclusi dal beneficio gli interventi di “riqualificazione energetica globale”, in quanto, per questi, l'agevolazione è subordinata al rispetto di determinati valori limite di fabbisogno di energia primaria annuo, da calcolarsi con riferimento all'intero edificio, comprensivo, quindi, anche della porzione ottenuta dall'ampliamento;
- di contro, possono ritenersi agevolati gli altri interventi energetici, per i quali la detrazione è subordinata alle caratteristiche tecniche dei singoli elementi costruttivi o dei singoli impianti.

Resta fermo che qualora, con tali interventi, siano realizzati impianti a servizio dell'intero edificio (ivi compresa anche la parte ampliata), occorre individuare le spese riferibili alla porzione esistente del fabbricato, mediante un criterio di ripartizione proporzionale, basato sulle quote millesimali (cfr. anche C.M. 21/E/2010).

In ogni caso, trattandosi di “nuova costruzione”, l'IVA si rende applicabile con le aliquote previste per tale intervento edilizio, come sopra illustrato.

Si evidenzia, infine, che le agevolazioni “potenziate” per il recupero e la riqualificazione energetica, si rendono applicabili per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2016, in virtù della proroga contenuta legge di Stabilità 2016.

**La proposta dell'Ance**

Nell'ambito della programmata revisione degli strumenti urbanistici, il tema della fiscalità urbanistica ed immobiliare assume un ruolo centrale.

L'adozione di misure fiscali in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano costituisce, infatti, uno strumento indispensabile sia al raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale, attraverso un efficiente utilizzo e “riuso” del suolo, sia al coinvolgimento dei soggetti privati nei piani di sviluppo del patrimonio edilizio ed urbanistico promossi dagli Enti locali.

Al fine di stimolare ulteriormente il recupero edilizio del patrimonio abitativo esistente, incentivando, nel contempo, le attività in un comparto sempre più importante per la ripresa dell'economia nazionale, si ritiene quanto mai necessario proseguire nel percorso intrapreso nel 2012 con il DL 83/2012 (legge 134/2012) che ha portato al potenziamento, dal 36% al 50%, della detrazione IRPEF riconosciuta per gli interventi di recupero edilizio delle abitazioni.

Infatti, il beneficio ad oggi è applicabile, proprio nella misura potenziata, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2016, in virtù dell'ultima proroga contenuta nella legge di Stabilità 2016.

In questo ambito, al fine di incentivare anche fiscalmente i veri e propri processi di riqualificazione urbana consistenti nella “*sostituzione edilizia*”, che implicano la demolizione e ricostruzione dell’esistente, ammessa oggi anche in presenza di variazione della sagoma e del prospetto, si ritiene indispensabile estendere la suddetta detrazione IRPEF agli interventi di demolizione e ricostruzione anche con incrementi volumetrici, ma limitatamente a quelli connessi a premialità derivanti da leggi o regolamenti edilizi locali, e che comportino un miglioramento in termini di efficienza energetica.

In sostanza, l’aumento di superficie calpestabile collegata ad interventi di demolizione e ricostruzione, che comportino obbligatoriamente un incremento dell’efficienza energetica dell’edificio, dovrebbe rientrare, comunque, tra gli interventi agevolati con la detrazione del 50%, sempre entro il limite dei 96.000 euro.

#### SCHEMA NORMATIVO

«All’articolo 16-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a. al comma 1, dopo la lettera b), è aggiunta la seguente “*b-bis) di demolizione e ricostruzione effettuati su edifici a destinazione residenziale, anche in presenza di aumenti volumetrici previsti da leggi e regolamenti edilizi locali, che comportino un miglioramento dell’efficienza energetica dell’edificio;*”;
- b. al comma 3, primo periodo, dopo le parole “*D.P.R. 6 giugno 2001, n.380,*” aggiungere le seguenti “*nonché di demolizione e ricostruzione anche in presenza di aumenti volumetrici previsti da leggi e regolamenti edilizi locali, che comportino un miglioramento dell’efficienza energetica dell’edificio,*” .».

### Incentivi fiscali alla permuta immobiliare

L’edilizia del futuro punterà sempre più su prodotti immobiliari di alta qualità, tecnologicamente avanzati e particolarmente performanti sotto il profilo energetico: un segmento del mercato strategico che, ancor prima delle nuove costruzioni, deve coinvolgere il comparto della riqualificazione dell’edificato che è ancora troppo obsoleto ed energivoro.

Per questo, l’ANCE sostiene da tempo la necessità di incentivare la permuta tra vecchi edifici e immobili con caratteristiche energetiche completamente rinnovate, quale strumento indispensabile per avviare un reale processo di rigenerazione urbana.

Incentivare fiscalmente queste operazioni potrebbe, infatti, innescare un circolo virtuoso di scambi immobiliari diretti a prodotti sempre più innovativi e performanti.

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

Allo scopo di rendere economicamente sostenibile l’operazione, dovrebbe essere garantito un **regime di tassazione agevolata all’impresa che si rendesse disponibile ad acquistare, in permuta, l’abitazione usata del compratore, a condizione di riqualificarla e reimmetterla sul mercato con caratteristiche energetiche decisamente migliorate** rispetto alla situazione preesistente.

Si arriverebbe, in tal modo, ad incentivare la “*rottamazione dei vecchi fabbricati*” e la loro sostituzione con edifici di “*nuova generazione*”, prevedendo, per le imprese acquirenti i fabbricati “usati”, l’applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste, entro 5 anni successivi, si impegnino alla riqualificazione energetica degli stessi ed alla loro conseguente reimmissione sul mercato.

Qualora tale condizione non fosse rispettata, viene espressamente previsto un regime sanzionatorio che obbligherebbe l’impresa a versare le maggiori imposte non applicate all’atto d’acquisto, maggiorate degli interessi moratori e di una sanzione amministrativa pari al 30% delle stesse.

In un’ottica anticongiunturale, si propone di limitare l’efficacia della disciplina fiscale di favore agli atti conclusi nei tre anni successivi all’entrata in vigore della stessa.

---

#### SCHEMA NORMATIVO

«1. Qualora all’atto dell’acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, di classe energetica A o B ai sensi della normativa vigente, cedute dalle imprese costruttrici o ristrutturatrici delle stesse, sia trasferito in permuta un immobile abitativo a favore delle medesime imprese, si applicano l’imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale in misura fissa, a condizione che l’impresa acquirente trasferisca l’immobile entro i successivi cinque anni, dopo aver effettuato sullo stesso interventi di recupero di cui alle lettere c) e d) dell’articolo 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con il conseguimento della certificazione energetica che attesti un miglioramento del fabbisogno di energia primaria pari almeno al 30% rispetto alla situazione antecedente gli interventi di recupero.

2. Ove non si realizzi la condizione di cui al comma precedente, le imposte di registro, ipotecaria e catastale sono dovute nella misura ordinaria e si applica una sanzione amministrativa pari al 30% delle maggiori imposte dovute, oltre agli interessi di mora di cui all’articolo 55, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n.131.

3. Le disposizioni di cui ai commi precedenti hanno effetto per gli atti pubblici formati e le scritture private autenticate nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente provvedimento ed il 31 dicembre del terzo anno successivo a tale data».

### **Incentivi all’acquisto di case in classe energetica elevata – Proroga dei termini**

La legge di Stabilità 2016 (art.1, co.56, legge 208/2015) ha introdotto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell’IVA dovuta sull’acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, effettuato nel 2016, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d’imposta nel quale l’acquisto è effettuato e nei 9 successivi.

L'incentivo, in particolare, spetta ai soggetti Irpef che nel 2016 acquistano dalle imprese costruttrici abitazioni in classe A o B, a prescindere dall'uso che ne faranno (come "prima casa", abitazione da dare in affitto o da tenere a disposizione).

La misura, fortemente auspicata dall'ANCE, è stata concepita come strumento di incentivazione del mercato residenziale, per indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare.

E ciò andando, in primo luogo, a rimuovere uno dei principali paradossi dell'attuale prelievo fiscale che penalizza chi investe nel prodotto nuovo di qualità e premia invece chi compra un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche completamente da rinnovare.

L'incentivo, infatti, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate punta proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

Tuttavia, la limitazione agli acquisti effettuati solo nel 2016 ne restringe fortemente il potenziale impatto positivo, per cui è necessario estenderne l'applicabilità ad un arco temporale maggiore, pari almeno ad un ulteriore triennio.

L'estensione dell'agevolazione per più annualità permetterebbe, infatti, l'avvio di nuovi cantieri, così da innescare un concreto rinnovamento dello stock abitativo esistente, con alloggi ad alta performance energetica.

---

#### SCHEMA NORMATIVO

**«1. All'articolo 1, comma 56, della legge 28 dicembre 2015, n.208, le parole "31 dicembre 2016" sono sostituite dalle seguenti "31 dicembre 2019".».**

### **Piani di riqualificazione urbana - I profili fiscali**

Il Legislatore è intervenuto, nel tempo, sul tema della fiscalità urbanistica, prevedendo agevolazioni fiscali per i trasferimenti di aree diretti all'attuazione dei piani urbanistici, al fine di attenuare l'incidenza della variabile fiscale nella fase di acquisizione delle aree.

Da un regime agevolativo volto a favorire l'attuazione di tutti i piani urbanistici particolareggiati (imposta di registro all'1% ed imposte ipotecaria e catastale in misura fissa), si era giunti, sino al 31 dicembre 2013, ad una tassazione ridotta applicabile esclusivamente ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale (registro all'1% e imposta ipotecaria e catastale complessivamente al 4%, per un prelievo totale pari al 5%), a condizione che l'intervento edilizio fosse completato entro 11 anni dal trasferimento.

Tuttavia, l'art.10 del D.Lgs. 23/2011 (cd. "*Decreto sul federalismo fiscale municipale*"), riscrivendo integralmente la disciplina dell'imposta di registro ha disposto, a far data dal 1° gennaio 2014, l'abrogazione di ogni forma di regime agevolativo applicabile a tali trasferimenti, ivi compreso quello relativo all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale.

L'abrogazione di tale agevolazione blocca i processi di rinnovo urbano, che vengono ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare.

L'attuale regime fiscale prevede, infatti, l'applicazione dell'imposta di registro pari al 9% del valore dell'immobile dichiarato in atto, più le ipotecarie e catastali complessivamente pari a 100 euro. Si tratta di imposte indetraibili per l'impresa che, come tali, incidono fortemente sui costi di costruzione.

### La proposta dell'Ance

E', quindi, evidente la necessità di neutralizzare l'incidenza della variabile fiscale nella fase iniziale e propedeutica all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana, attraverso i quali si pervenga a nuove costruzioni, o a riqualificazioni dell'esistente, caratterizzate da elevati standard qualitativi ed energetici.

In particolare, dovrebbe essere introdotto un regime fiscale premiale (registro e ipocatastali in misura fissa, pari a 200 euro ciascuna) per il trasferimento di immobili (aree o fabbricati) a favore delle imprese che esercitano attività di costruzione o di recupero di immobili per la successiva vendita e che intendano utilizzare gli immobili acquistati per la realizzazione o riqualificazione di edifici ad elevati standard energetici.

Tale regime sarebbe, quindi, riconosciuto solo a condizione che, entro i successivi 5 anni, le imprese acquirenti abbiano costruito nuovi edifici o riqualificato i manufatti acquistati, con il conseguimento di una certificazione energetica in classe A o B.

#### SCHEMA NORMATIVO

**«1. All'articolo 1, della Tariffa, Parte I, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n.131 è aggiunto, alla fine, il seguente periodo:**

***“Se il trasferimento ha per oggetto aree edificabili, o fabbricati, a favore di imprese che, entro i successivi cinque anni, utilizzano edificatoriamente le aree, o eseguono sui fabbricati interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere c) e d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, con realizzazione di un edificio in classe energetica A o B in base alla normativa vigente: 200 euro”.***

**2. Gli atti di cui al comma precedente sono soggetti a ciascuna delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro duecento».**

### **Detassazione dei dividendi da partecipazione in progetti di rigenerazione urbana**

Uno dei vincoli all'accesso al credito da parte delle imprese di costruzioni è la sotto-capitalizzazione.

Per superare questa difficoltà, la norma introduce un'agevolazione fiscale a favore delle persone fisiche, che investono nel capitale di rischio di imprese impegnate in operazioni immobiliari di rigenerazione urbana, di housing sociale e di sviluppo immobiliare.

In particolare, viene previsto:

- a) per le persone fisiche, non esercenti attività d'impresa, l'applicazione di una ritenuta del 12,50% (anziché dell'attuale 26%) sui dividendi percepiti

relativamente a partecipazioni non qualificate (ovvero partecipazioni al capitale inferiori al 5% in caso di società quotate o del 25% in caso di società non quotate);

- b) per le persone fisiche, non esercenti attività d'impresa, l'applicazione di una imposta sostitutiva del 20% (anziché l'aliquota marginale Irpef) sul 49,72% dei dividendi percepiti relativamente a partecipazioni qualificate (ovvero partecipazioni al capitale superiori al 5 per cento in caso di società quotate o del 25 per cento in caso di società non quotate).

La norma in questione permetterebbe alle imprese di costruzioni di reperire, sul mercato, nuove risorse sotto forma di equity, rendendo possibile il processo di patrimonializzazione.

Imprese più solide avrebbero meno difficoltà nell'accesso al credito e agli strumenti di finanza alternativa. Il minor rischio associato alla solidità patrimoniale, infatti, consentirebbe alle banche di accantonare una minor quota di patrimonio e alle imprese di beneficiare di tassi d'interesse più bassi, in linea con quelli che riescono a conseguire altri settori industriali.

Imprese più solide dal punto di vista patrimoniale possono permettersi anche attività di ricerca e innovazione, funzionali allo sviluppo di prodotti innovativi da proporre al mercato.

Infine, una maggiore solidità delle aziende di costruzioni costituisce anche un'importante forma di tutela per i consumatori.

#### SCHEMA NORMATIVO

**«1. Gli utili distribuiti, in qualsiasi forma e sotto qualsiasi denominazione, dalle società di cui all'articolo 73, co. 1, lett. a), del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto della Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 e successive modifiche e integrazioni, aventi come oggetto prevalente dell'attività lo sviluppo di progetti immobiliari, ivi compresa la rigenerazione urbana e l'housing sociale, sono assoggettati, ai fini delle imposte sul reddito:**

- a) alla ritenuta di cui all'art. 27 del decreto della Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 600 e successive modifiche applicata, a titolo di imposta, nella misura del 12,50 per cento, qualora percepiti da persone fisiche non esercenti attività commerciale, relativamente a partecipazioni non qualificate, ai sensi della lett. c-bis), del co. 1 dell'art. 67 del citato testo unico delle imposte sui redditi;
- b) ad una imposta sostitutiva delle imposte sul reddito delle persone fisiche con aliquota del 20 per cento, da applicare sull'ammontare imponibile determinato ai sensi dell'art. 47, co. 1 del citato testo unico delle imposte sui redditi, qualora percepiti da persone fisiche non esercenti attività commerciale, relativamente a partecipazioni qualificate, ai sensi della lett. c), del co. 1 dell'art. 67 del citato testo unico delle imposte sui redditi.

**2. Le società partecipate di cui al co. 1 sono tenute a certificare il bilancio d'esercizio, ad effettuare la validazione, da parte di un primario istituto di credito, del piano economico finanziario delle operazioni da sviluppare e a far compiere un'analisi di mercato da un esperto indipendente.**

**3. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, sono stabilite le**

modalità per la validazione del Piano economico e finanziario e le caratteristiche delle analisi di mercato delle operazioni di sviluppo immobiliare di cui al comma 2.».

### **Messa a regime incentivi “potenziati” per la ristrutturazione edilizia**

Al fine di stimolare ulteriormente il recupero edilizio del patrimonio abitativo esistente, incentivando nel contempo le attività in un comparto sempre più importante per la ripresa dell'economia nazionale, si ritiene quanto mai necessario proseguire nel percorso intrapreso dapprima con il DL 83/2012 (legge 134/2012) e, da ultimo, con la Legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), che ha prorogato sino al 31 dicembre 2016 la possibilità di usufruire della maggiore detrazione Irpef (50%), sempre con il limite massimo di spesa di 96.000 euro per unità immobiliare.

In un contesto economico generale di timida ripresa, infatti, il settore delle costruzioni sta tentando di uscire dalla crisi più grave dal dopoguerra ad oggi, con la caduta dei livelli produttivi in tutti i comparti, ad eccezione degli interventi di recupero del patrimonio abitativo, per i quali si registra un giro di affari collegabile pari a 22,9 miliardi nel 2013 (+42,7% rispetto al 2012), a cui si aggiungono 5,6 miliardi nel primo bimestre 2014 (+53,1%).

Pertanto, occorre procedere sulla via avviata dal Governo, con un intervento di messa a regime delle nuove quantificazioni dell'agevolazione, sia in termini di percentuale di detrazione che di limite massimo di spesa agevolata concesso.

**Intervenendo, quindi, sull'art.16-bis del D.P.R. 917/1986, ferme restando le altre modalità e condizioni operative, si propone di riconoscere a regime la detrazione Irpef per il recupero edilizio, nella percentuale di detrazione del 50% (al posto del 36% attualmente vigente a regime), per un importo massimo di spesa a carico del contribuente di 96.000 euro (invece degli attuali 48.000 euro), ivi compresa l'ipotesi di acquisto “agevolato” di immobili residenziali integralmente ristrutturati.**

#### SCHEMA NORMATIVO

«1. All'articolo 16-bis del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1, le parole “36 per cento” sono sostituite dalle seguenti parole “50 per cento” e le parole “48.000 euro” sono sostituite dalle seguenti parole “96.000 euro”;
- b) al comma 3, ultimo periodo, le parole “36 per cento” sono sostituite dalle seguenti parole “50 per cento” e le parole “48.000 euro” sono sostituite dalle seguenti parole “96.000 euro”.».

### **Messa a regime e rimodulazione della detrazione per la riqualificazione energetica**

Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni climalteranti, fissati a livello globale (come il Protocollo di Kyoto, prolungato con l'accordo di Doha fino al 2020), a livello europeo (come la Pacchetto Clima-

Energia 20-20-20), per giungere al livello nazionale (come il Piano d'Azione nazionale sull'Efficienza Energetica del 2011 e quello approvato nel 2014), non è possibile prescindere dal fondamentale contributo che può pervenire dalla riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente.

La scarsa efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente è principalmente dovuta alla sua vetustà ed obsolescenza: quasi il 70% degli edifici presenti sul territorio italiano è stato costruito prima del 1976, anno in cui venne emanata la prima norma sull'efficienza energetica nell'edilizia; mentre circa un quarto del totale non ha mai subito alcun intervento di riqualificazione energetica.

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

Tutto questo dimostra come la riqualificazione energetica del nostro patrimonio immobiliare rappresenti la vera sfida del futuro, fornendo anche un contributo importante allo sviluppo economico del Paese.

Con il recepimento della Direttiva 2010/31/UE, è stato poi introdotto il concetto di "edifici a energia quasi zero", ovvero edifici ad altissima prestazione energetica il cui fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili, stabilendo in particolare obblighi per le nuove costruzioni a partire dal 2019/2021 e prevedendo un Piano d'azione destinato ad aumentare il numero complessivo dei medesimi "edifici a energia quasi zero".

Alla luce di quanto sopra, occorre mettere a punto strumenti incentivanti che, per la loro entità ed efficacia, siano in grado di sostenere il Paese nella grande sfida del raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico europei e nazionali, a partire dalla stabilizzazione e dal rafforzamento della principale misura finora implementata: la detrazione fiscale per le riqualificazioni energetiche.

Tale detrazione fiscale ha infatti rappresentato un grande stimolo agli investimenti in efficienza energetica nel settore immobiliare, sebbene il mercato si sia orientato maggiormente verso tipologie di intervento caratterizzate da un rapporto costi/benefici non ottimale: facendo riferimento ai dati ENEA riferiti al 2012, il 64% del totale degli interventi che hanno beneficiato della detrazione (allora al 55%) rappresenta interventi di sostituzione degli infissi, il 24% coinvolge la sostituzione dell'impianto di climatizzazione invernale, il 9% l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria, mentre solo il 3% di tutte le pratiche inviate riguarda la coibentazione di strutture opache orizzontali e verticali.

L'analisi dell'Enea mostra una sorta di "mondo alla rovescia" rispetto alla situazione ideale, poiché alle sostituzioni degli infissi sono mediamente associati valori di risparmio energetico piuttosto modesti (circa 2,6 MWh/anno), alle sostituzioni degli impianti di climatizzazione invernale corrispondono valori di risparmio maggiori (circa 8,4 MWh/anno), mentre agli interventi di riqualificazione dell'involucro edilizio vengono associati valori medi di risparmio energetico molto significativi (compresi cioè tra 17 e 27 MWh/anno).

Pertanto, il beneficio fiscale del 65% andrebbe messo a regime (o quantomeno stabilizzato almeno fino al 2020), e rimodulato in modo da premiare gli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere i migliori risultati in termini di risparmio energetico ed economico, ad esempio attraverso una differenziazione della percentuale e del limite di detrazione commisurata all'effettivo miglioramento conseguito.

In particolare, andrebbe rimodulata la percentuale di detrazione nella misura seguente:

1. 65% delle spese documentate e sostenute, per un limite di detrazione pari a:
  - 100.000 euro riferito a ciascuna unità immobiliare per gli interventi di “riqualificazione globale”, che riguardano l’intero edificio. Per gli opifici e gli altri immobili strumentali (accatastati unitariamente), tale limite andrebbe commisurato ad una predeterminata superficie (es. ogni 150 mq di superficie utile catastale),
  - 60.000 euro per gli interventi eseguiti sulle strutture opache orizzontali e verticali (es. tetto, solai e “cappotto” dell’edificio);
2. 40% delle spese documentate e sostenute per interventi riguardanti finestre comprensive di infissi, installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di riscaldamento con caldaie a condensazione, nel limite massimo di detrazione pari a 50.000 euro.

Le suddette detrazioni possono essere ripartite, a scelta del contribuente, in un numero di quote annuali di pari importo, non inferiore a 5 e non superiore a 10.

---

#### SCHEMA NORMATIVO

«1. A far data dal 1° gennaio 2017, agli interventi di riqualificazione energetica, di cui all'articolo 1, comma 344, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, realizzati su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari di qualsiasi categoria catastale, ancorché locati a terzi, è riconosciuta una detrazione per una quota pari al 65% delle spese documentate e sostenute, fino ad un valore massimo della detrazione di 100.000 euro per ciascuna unità immobiliare di cui è composto il fabbricato, a condizione che si consegua un indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale non superiore ai valori riportati nelle tabelle di cui all'Allegato A del Decreto 11 marzo 2008. L'indice di prestazione energetica va calcolato secondo le disposizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modifiche ed integrazioni.

2. La medesima detrazione è riconosciuta, fino ad un valore massimo di 60.000 euro, per gli interventi eseguiti sulle strutture opache, di cui all'articolo 1, comma 345, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni. Per le altre tipologie di intervento di miglioramento energetico di cui ai commi 345, 346 e 347 di cui all'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n.296 e successive modifiche ed integrazioni, è riconosciuta una detrazione per una quota pari al 40% delle spese documentate e sostenute, fino ad massimo di 50.000 euro.

3. Nel caso di immobili strumentali, la detrazione fiscale di cui al primo comma è determinata nel valore massimo di 100.000 euro ogni 150 metri quadri di superficie utile dell’immobile oggetto di riqualificazione, superficie risultante dalla documentazione catastale. Per valori eccedenti i 150 metri quadri di superficie, la detrazione è calcolata in maniera proporzionale.

4. Le detrazioni di cui ai commi precedenti possono essere ripartite, a scelta del contribuente, in un numero di quote annuali di pari importo, non inferiore a 5 e non superiore a 10.»

## **Eliminazione IMU e TASI per le abitazioni oggetto di locazione con patto di futura vendita o di vendita con riserva della proprietà**

E' sempre più frequente, soprattutto nell'attuale congiuntura economica caratterizzata da una grave stretta creditizia, l'utilizzo di formule contrattuali alternative al trasferimento immediato della proprietà, che permettano l'acquisto "rateizzato" della casa.

Ciò viene raggiunto attraverso strumenti quali il leasing, o contratti di locazione con patto di futura vendita o vendita con riserva della proprietà, nei quali vige un obbligo contrattuale, sia per il cedente, che per il promissario acquirente, di procedere alla stipula dell'atto definitivo di compravendita (cosiddetto "rent to buy con obbligo all'acquisto").

Ai fini delle imposte patrimoniali sul possesso, IMU e TASI, il Legislatore ha espressamente regolamentato l'ipotesi del leasing, individuando negli utilizzatori, e non nelle società proprietarie concedenti, i soggetti tenuti al pagamento dei tributi, in virtù del fatto che, nella sostanza, la locazione finanziaria è comunque finalizzata all'acquisto "dilazionato" del bene (cfr., per l'IMU, art.13, co.1, DL 201/2011, convertito nella legge 214/2011 e, per effetto di rinvio, art.9, co.1, ultimo periodo del D.Lgs. 23/2011 e, per la TASI, art.1, co. 672, della legge 147/2013).

Tale principio fa sì che, nel caso in cui l'utilizzatore adibisca l'unità immobiliare a propria abitazione principale, valga il regime di esenzione da IMU e TASI, riconosciuto, in via generale, a favore dei proprietari delle abitazioni stesse.

La stessa esenzione dovrebbe analogamente operare anche quando l'abitazione sia acquisita tramite contratti di locazione con patto di futura vendita, o vendita con riserva della proprietà, in quanto anch'essi costituiscono forme di acquisto "dilazionato" dell'abitazione principale, al pari del leasing.

Pertanto, con la norma proposta, s'intende equiparare normativamente le suddette fattispecie, prevedendo l'esenzione, ai fini IMU e TASI, dell'unità immobiliare in presenza delle seguenti condizioni:

- l'unità sia a destinazione residenziale, ad eccezione delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (cd. "case di lusso"),
- sia oggetto di contratti di locazione con patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti, o di vendita con riserva della proprietà,
- e sia destinata ad "abitazione principale" del promissario acquirente, come definita dall'art.13, co.2 del DL 201/2011, convertito nella legge 214/2011 (ossia l'immobile nel quale il possessore ed il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente).

---

### SCHEMA NORMATIVO

«. All'articolo 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, al comma 2, dopo la lettera d), aggiungere la seguente lettera:

***e) alle unità immobiliari a destinazione abitativa, fatta eccezione per quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, oggetto di contratti di locazione con patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti, o***

*di vendita con riserva della proprietà, acquisite da soggetti che le adibiscono a propria abitazione principale.*

**2. La disposizione di cui al comma precedente si applica anche ai fini della TASI, ai sensi dell'articolo 1, comma 669, della legge 27 dicembre 2013, n.147».**

## **NORME PER FAVORIRE LA RIQUALIFICAZIONE**

Un tema che deve essere tenuto in considerazione nell'ambito della semplificazione è quello **finalizzato ad incentivare l'attività sulla città costruita.**

**Per fare questo sono necessari due passaggi fondamentali:**

- **a livello legislativo, occorrono norme specifiche e mirate a rendere gli interventi di demolizione e ricostruzione agevoli, diffusi ed economicamente sostenibili;**
- **a livello amministrativo, è necessario un "cambio culturale dei comuni" che dovranno considerare la sostituzione del patrimonio edilizio esistente come lo strumento ordinario di intervento sul territorio.**

**A livello legislativo occorre prima di tutto rimuovere gli ostacoli normativi che riducono o addirittura impediscono l'attivazione degli interventi di sostituzione edilizia. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore nella prospettiva più ampia di contenere il consumo di nuovo suolo.**

**Gli interventi di sostituzione edilizia infatti si inseriscono generalmente in un contesto urbano consolidato che quasi sempre presenta delle criticità: il rispetto di limiti di distanza o di altezza, il reperimento di nuove aree per opere di interesse generale in caso di aumento del carico urbanistico, il contesto urbanistico/architettonico.**

**Una politica a regime di riqualificazione e manutenzione dell'esistente per essere attuata comporta, quindi, la necessità di affrontare alcune problematiche, di natura urbanistica e civilistica (es. standard edilizi, distanze, ecc.).**

**Premesso che è necessario intervenire anche su contesti urbani complessi (piano attuativo), è fondamentale agevolare anche interventi puntuali di demolizione e ricostruzione.**

**Una politica di rinnovamento deve essere in grado di ridisegnare la connotazione degli immobili in linea con le diverse esigenze funzionali richiesta dalla società moderna. Per far questo è necessario superare il carattere rigido delle previsioni urbanistiche rendendo più flessibili i cambi di destinazione d'uso ovvero, nei casi in cui sono consentiti, eliminando le eventuali prescrizioni che di fatto rendono impossibile il cambio.**

**E', inoltre, necessario che si preveda la possibilità anche di superare le possibili esclusioni previste nelle regolamentazioni locali per l'esecuzione degli interventi di frazionamento/accorpamento e dall'altro di consentire l'esecuzione degli stessi in deroga ad eventuali limiti dimensionali o quantitativi che fossero espressamente stabiliti dagli strumenti urbanistici vigenti (es. eventuali limiti riguardanti le dimensioni minime delle unità immobiliari o il numero delle unità presenti in un determinato ambito).**

**A tal fine, si evidenziano le misure che seguono.**

## Interventi di demolizione e ricostruzione

- **Non applicabilità agli interventi di sostituzione edilizia delle disposizioni in tema di altezze, distanze e limiti di densità edilizia.** Tale previsione è giustificata dal fatto che nei tessuti urbani il rispetto delle prescrizioni del DM 1444/1968 non ha consentito finora in numerosi casi di effettuare simili interventi in quanto anche il solo adeguamento o la conformazione alle distanze legali non rendeva possibile l'intervento stesso;
- **Riduzione del contributo di costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione** (laddove dovuti) anche per gli interventi che prevedano il mutamento della destinazione d'uso originaria. Gli oneri di urbanizzazione saranno dovuti solo qualora dall'intervento derivi un aumento effettivo del carico urbanistico;
- **Esenzione dal versamento del contributo straordinario** per maggior valore di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter) che resta, invece, applicabile esclusivamente laddove, sia necessario procedere con la richiesta del permesso di costruire in deroga;
- **La monetizzazione deve essere sempre consentita in alternativa al reperimento degli standard** il cui adeguamento dovesse essere richiesto dal Comune come conseguenza dell'incremento del carico urbanistico. In particolare la monetizzazione deve essere resa sempre possibile soprattutto laddove sia dimostrata l'impossibilità di reperire aree idonee. Tale situazione, infatti, si presenta frequentemente negli interventi sul patrimonio edilizio esistente ubicati nelle aree di saturazione, a causa dell'alta densità edificatoria, dove non è sempre possibile individuare aree libere da destinare a standard;
- **Applicabilità, agli interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione, della previsione di cui al comma 6, articolo 14, D.Lgs. 102/2014.** Qualora a seguito della ricostruzione dell'edificio si raggiunga la classe energetica A si propone un sistema di calcolo del volume che non tenga conto degli elementi edilizi che delimitano il volume climatizzato fermo restando le deroghe già previste in via ordinaria per gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche;
- **Non computabilità nella volumetria esistente e nella superficie coperta della realizzazione di nuovi spazi per parcheggi** anche nei casi in cui gli interventi di demolizione e ricostruzione siano classificati come nuova costruzione dalle normative nazionali e regionali vigenti;
- **Ammissibilità degli interventi in tutte le zone territoriali omogenee** come definite dal decreto ministeriale 2 aprile n. 1444 del 1968 nonché nelle altre aree ad esse assimilate come individuate dagli strumenti urbanistici comunali. Per gli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 è in ogni caso necessario il preventivo assenso dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

## Ristrutturazione edilizia

- **Consentire che la modifica dei prospetti negli interventi di ristrutturazione edilizia sia classificata come "ristrutturazione leggera"** eseguibile tramite Scia;
- **Determinare i costi di costruzione in proporzione al miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica** in modo da garantire un regime di favore

per gli interventi di ristrutturazione edilizia negli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

### **Cambi di destinazione d'uso**

- **Garantire una maggiore flessibilità nei mutamenti di destinazione d'uso**, attraverso una diversa rimodulazione dei passaggi delle categorie di destinazione d'uso come attualmente previste nell'articolo 23ter del Dpr 380/2001 e la non onerosità per i mutamenti di destinazione d'uso non superiori a 700 metri cubi.

### **Frazionamenti/accorpamenti**

- **Superare i vincoli e le limitazioni eventualmente poste dalla strumentazione urbanistica locale per gli interventi di frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari** consentendo l'esecuzione degli stessi in deroga ad eventuali limiti dimensionali o quantitativi che fossero espressamente stabiliti dagli strumenti urbanistici vigenti.

## **NORME EDILIZIE ANTICONGIUNTURALI**

La crisi economica e finanziaria che ha colpito in modo particolare tutto il comparto immobiliare sta continuando a produrre effetti molto negativi; occorre intervenire attraverso misure specifiche ed idonee per far sì che possano essere concluse le iniziative costruttive assunte pre-crisi.

Tra queste misure si rende prioritario prevedere:

- **la modifica dei termini di efficacia del permesso di costruire, DIA e SCIA** attraverso l'allungamento del termine di ultimazione dei lavori e una maggiore facilitazione delle condizioni previste dall'articolo 15 del Dpr 380/2001 in tema di proroga dei titoli abilitativi consentendo quest'ultima anche nei casi di DIA e SCIA;
- **l'ampliamento della proroga "automatica" dei titoli abilitativi prevista dal Decreto Legge 69/2013** e la sua estensione ai titoli rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2015;
- **un'agevolazione nella disciplina dei parcheggi** ampliando il potenziale mercato degli acquirenti di parcheggi anche a soggetti diversi dai proprietari degli immobili circostanti che non siano in grado di renderli pertinenti rispetto ad un immobile di proprietà.

## **NORME PER L'HOUSING SOCIALE**

La questione abitativa è uno dei temi più urgenti della politica nazionale e soprattutto della politica di welfare. Nell'attuale situazione economica, l'area del bisogno si è allargata, colpendo molte famiglie e persone che un tempo potevano contare su maggiori sicurezze. Fino ad ora è mancata una visione strategica ed unitaria.

In attesa di una riorganizzazione delle politiche dell'abitare sociale, non solo in funzione della nuova domanda ma anche della nuova riforma costituzionale, occorre agire sulla definizione di alloggio sociale riorganizzando le definizioni contenute:

- nel DM 22 aprile 2008;
- e nell'art. 10, comma 3 del Decreto Legge 47/2014.

Quest'ultima va ampliata, in funzione dell'evoluzione della domanda, estendendola anche alle strutture destinate all'ospitalità, anche di tipo innovativo, che rappresentano oggi la nuova frontiera dell'abitare sociale per una sempre più ampia fascia di soggetti che basano la loro vita sullo spostamento, dal lavoro alla vita sociale.

- La definizione di alloggio sociale contenuta nell'articolo 10 del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47 deve essere ampliata estendendola a strutture destinate all'ospitalità (alberghi low cost, hostels ecc.) realizzate in forma innovativa, con ridotto impatto ambientale e dotate di servizi collettivi (es. biblioteca, poliambulatorio, spazi per attività ludico-sportive ecc.) e aventi non più di 150 camere.
- Il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, con apposito decreto, deve provvedere a fornire una definizione nazionale univoca di alloggio sociale nel rispetto della normativa comunitaria. Nelle more dell'emanazione del suddetto decreto, ai fini della definizione di alloggio sociale, si dovrà fare riferimento sia a quanto previsto dal DM 22 aprile 2008 sia a quanto previsto dall'articolo 10 comma 3 del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47.

**ALLEGATO NORMATIVO  
DELLE PROPOSTE URBANISTICHE**

**NORME PER FAVORIRE LA RIQUALIFICAZIONE**

**NORME EDILIZIE ANTICONGIUNTURALI**

**NORME PER L'HOUSING SOCIALE**

## NORME PER FAVORIRE LA RIQUALIFICAZIONE

---

### NORME PER FAVORIRE GLI INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

#### Proposta

#### Articolo ...

*Inserimento dell'articolo 3 ter al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

1. Dopo l'articolo 3-bis del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 è inserito il seguente:

#### Articolo 3-ter:

*“Norme per favorire gli interventi di demolizione e ricostruzione”*

1. Al fine di rinnovare il patrimonio edilizio esistente attraverso interventi finalizzati al miglioramento della qualità abitativa, energetica, ambientale e della sicurezza e al fine di contenere il consumo di nuovo suolo agli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria dell'immobile preesistente si applicano le seguenti disposizioni:
  - a) è ammesso il superamento dei limiti di densità, altezza e distanza di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 nonché di quelli previsti dalle diverse disposizioni regionali e comunali, nel rispetto comunque delle condizioni di sicurezza e igienico-sanitarie degli edifici;
  - b) il contributo di costruzione di cui all'articolo 16 è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis anche nei casi interessati da cambi di destinazione d'uso. Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti solo nel caso in cui vi sia aumento del carico urbanistico.
  - c) il contributo di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter) è dovuto solo per gli interventi per i quali viene rilasciato il permesso di costruire in deroga di cui all'articolo 14;
  - d) è sempre ammessa la monetizzazione delle aree a standard, secondo i criteri stabiliti a livello regionale o comunale, qualora sia dimostrata l'impossibilità, per mancanza di spazi idonei, di assolvere l'obbligo di reperire aree da destinare a standard nella misura minima prevista dalla normativa statale, regionale, comunale;

- e) si applica l'articolo 14, comma 6 del D.lgs. 102/2014. Nel caso in cui l'intervento preveda il conseguimento della classe energetica A così come definita dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 26 giugno 2015 "Adeguamento del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2009 – Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici", dal calcolo del volume dell'immobile ricostruito i volumi degli elementi edilizi che delimitano il volume climatizzato non sono considerati nel computo della volumetria originaria dell'edificio e si applica l'art. 14, comma 6 del D.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, limitatamente al penultimo e ultimo periodo.
2. Negli interventi di cui al comma 1 la realizzazione di spazi per parcheggi non incide sulla volumetria esistente nonché sulla superficie coperta anche nei casi in cui gli interventi di demolizione e ricostruzione siano classificati come nuova costruzione dalle normative nazionali e regionali vigenti.
  3. Gli interventi di cui al comma 1 sono ammissibili in tutte le zone territoriali omogenee di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 nonché nelle altre aree ad esse assimilate, individuate dagli strumenti urbanistici vigenti o adottati. Per gli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni gli interventi sono consentiti previa autorizzazione rilasciata dalla competente autorità.
  4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) consistenti nel ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.
  5. Le previsioni contenute nel presente articolo prevalgono sulle diverse disposizioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

## Illustrazione

Nell'ambito di una generale azione finalizzata a promuovere le trasformazioni urbane della "città costruita" è prioritario intervenire per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di interventi di sostituzione edilizia anche attraverso la demolizione e ricostruzione e il mutamento della destinazione d'uso. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore nella prospettiva più ampia di contenere il consumo di nuovo suolo.

Gli interventi di sostituzione edilizia si inseriscono generalmente in un contesto urbano consolidato che quasi sempre ha delle criticità, ad esempio: nel rispetto generico ai limiti di distanza o di altezza, nel reperimento di nuove aree a standard ecc..

Premesso che è necessario intervenire anche su contesti urbani complessi, le seguenti proposte sono tese a incentivare anche la realizzazione di interventi puntuali consistenti nella demolizione e ricostruzione che siano finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali e delle condizioni di sicurezza.

Al fine di riqualificare il patrimonio edilizio esistente occorre prevedere una serie di incentivi di natura urbanistica per facilitare la realizzazione, da parte degli operatori, degli interventi di demolizione e ricostruzione senza modifica della volumetria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d):

- riconoscimento della possibilità di non rispettare i limiti imposti dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 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 L. 6 agosto 1967, n. 765) nonché quelli previsti dalle diverse disposizioni regionali e comunali. Tale previsione appare giustificata dal fatto che spesso, in tessuti urbani il rispetto delle prescrizioni di cui al DM 1444/1968 non ha consentito finora in moltissimi casi di effettuare simili interventi di ristrutturazione in quanto anche il solo adeguamento o la conformazione alle distanze legali non rendeva possibile l'intervento stesso. Devono, in ogni caso, essere garantite le condizioni minime di sicurezza e igienico-sanitarie degli edifici;
- riduzione del contributo di costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione (laddove dovuti) ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis TU Edilizia anche per gli interventi che prevedano il mutamento della destinazione d'uso originaria; resta fermo che gli oneri di urbanizzazione saranno dovuti solo qualora dall'intervento derivi un aumento effettivo del carico urbanistico. Peraltro quest'ultima previsione ha trovato avallo nella più recente giurisprudenza;
- esenzione dal versamento del contributo straordinario per maggior valore di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter) che resta, invece, applicabile esclusivamente laddove, per l'intervento di demolizione ricostruzione sia necessario procedere, come previsto ai sensi del successivo articolo del presente disegno di legge, con la richiesta del permesso di costruire in deroga;
- possibilità di fare ricorso alla monetizzazione in luogo del reperimento delle aree a standard richiesto a seguito dell'incremento del carico urbanistico soprattutto in caso di dimostrata impossibilità a reperire aree idonee. Tale situazione, infatti, si presenta

frequentemente negli interventi sul patrimonio edilizio esistente ubicati nelle aree di saturazione, a causa dell'alta densità edificatoria, dove non è sempre possibile individuare aree libere da destinare a standard;

- applicabilità, agli interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione, della previsione di cui al comma 6, articolo 14, D.Lgs. 102/2014. Qualora a seguito della ricostruzione dell'edificio si raggiunga la classe energetica A si propone un sistema di calcolo del volume che non tenga conto degli elementi edilizi che delimitano il volume climatizzato fermo restando le deroghe già previste in via ordinaria per gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche;
- non computabilità nella volumetria esistente e nella superficie coperta della realizzazione di nuovi spazi per parcheggi anche nei casi in cui gli interventi di demolizione e ricostruzione siano classificati come nuova costruzione dalle normative nazionali e regionali vigenti;
- ammissibilità degli interventi in tutte le zone territoriali omogenee come definite dal decreto ministeriale 2 aprile n. 1444 del 1968 nonché nelle altre aree ad esse assimilate come individuate dagli strumenti urbanistici comunali. Per gli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 è in ogni caso necessario il preventivo assenso dell'autorità preposta alla tutela del vincolo;
- estensione degli incentivi previsti dalla norma anche agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) consistenti nel ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza;
- prevalenza di tutte le previsioni del nuovo articolo 3-ter rispetto alle eventuali e diverse disposizioni contenute in leggi regionali o negli strumenti urbanistici generali e regolamenti edilizi.

## INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE IN DEROGA AGLI STRUMENTI URBANISTICI

### Proposta

Articolo .....

*Inserimento dell'articolo 3 quater al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

Dopo l'articolo 3-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 è inserito il seguente articolo 3-quater:

*“Interventi di demolizione e ricostruzione in deroga agli strumenti urbanistici”*

1. Qualora gli strumenti urbanistici generali e attuativi non consentano gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) consistenti nella demolizione e ricostruzione o nel ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la ricostruzione, è consentito il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici di cui all'articolo 14 e gli oneri di urbanizzazione sono dovuti solo nel caso in cui vi sia aumento del carico urbanistico.
2. Per gli interventi di cui al comma 1 la deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, riguarda i limiti di densità edilizia, di altezza e distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e le disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, le destinazioni d'uso nonché le previsioni contenute negli strumenti urbanistici locali sugli allineamenti.

### Illustrazione

La norma prevede specifiche disposizioni applicabili agli interventi di demolizione e ricostruzione nei casi, diversi da quelli di cui all'articolo precedente, ossia qualora gli strumenti urbanistici generali e attuativi non consentano gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d). In tali ipotesi è prevista l'applicabilità della procedura speciale di cui all'articolo 14 del TU Edilizia attraverso cioè il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. Per tali interventi gli oneri di urbanizzazione saranno dovuti solo nel caso in cui vi sia aumento del carico urbanistico.

Il secondo comma specifica che tali interventi potranno derogare ai limiti di densità edilizia, di altezza e distanza tra i fabbricati previsti dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444. Sono ammessi, in deroga, anche i mutamenti delle destinazioni d'uso nonché le previsioni contenute negli strumenti urbanistici locali sugli allineamenti.

## DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE E RENDIMENTO ENERGETICO

### Proposta

#### *Articolo ...*

#### *Modifiche all'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

All'articolo 3, comma 1, lettera d) secondo periodo del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 dopo le parole antisismica aggiungere le seguenti: "e di rendimento energetico";

### Illustrazione

Al fine di agevolare la disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione si propone di prevedere una modifica finalizzata ad includere nell'ambito della categoria della ristrutturazione edilizia anche gli aumenti di volume se conseguenti ad interventi di adeguamento alla normativa di rendimento energetico e non solo, come è attualmente previsto, per le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

## SEMPLIFICAZIONE INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

### Proposta

#### *Articolo ...*

#### *Modifiche all'articolo 10 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

All'articolo 10, comma 1 lettera c) del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 sopprimere le seguenti parole: “ o dei prospetti”.

### Illustrazione

La modifica è finalizzata ad allineare la normativa in tema di ristrutturazione edilizia contenuta sia nell'articolo 3, comma 1, lettera d) in riferimento alla demolizione e ricostruzione sia nell'articolo 10, comma 1, lettera c) relativa alla ristrutturazione ordinaria cd. "pesante". In particolare viene eliminato il riferimento ai "prospetti" la cui modifica è consentita nell'ambito degli interventi di demolizione e ricostruzione eseguibili tramite Scia.

**RIDUZIONE DEL COSTO DI COSTO DI COSTRUZIONE PER FAVORIRE GLI INTERVENTI  
DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA**

**Proposta**

*Articolo ...*

*Modifiche all'articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

All'articolo 16, comma 10, del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente i comuni provvedono a modulare la determinazione dei costi di costruzione in proporzione al miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica in modo da garantire un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d)."

### Illustrazione

La norma, riprendendo quasi interamente il contenuto della proposta emendativa approvata di recente alla Camera dei Deputati in occasione dell'esame del disegno di legge sul Contenimento del consumo di suolo, prevede una modifica al secondo periodo del comma 10 dell'articolo 16 del TU Edilizia stabilendo che negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente i comuni devono determinare i costi di costruzione in proporzione al miglioramento delle prestazioni di efficienza energetica in modo da garantire un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d).

## MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO

### Proposta

#### Articolo ...

*Modifiche all'articolo 23 ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

Sostituire l'art. 23 ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 con il seguente:

#### *articolo 23-ter Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante*

1. Costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, anche se non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale, artigianale, esercizi commerciali di vicinato e medie strutture di vendita, direzionale e turistico-ricettiva;
- b) produttiva e logistica;
- c) grandi strutture di vendita;
- d) rurale.

La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

2. Il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito. Sono, inoltre, sempre ammessi i mutamenti di destinazione d'uso nell'ambito delle funzioni previste dal piano attuativo. Qualora le modifiche determinino un maggior carico di aree per servizi e di attrezzature di interesse pubblico e generale è possibile il ricorso alla monetizzazione senza che ciò costituisca variante essenziale del piano attuativo e della relativa convenzione.

3. In caso di mutamento di destinazione d'uso da turistico-ricettivo a residenziale il vincolo di destinazione alberghiera ove esistente è automaticamente rimosso. In ogni caso il vincolo di destinazione può essere rimosso solo previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

4. I mutamenti della destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiori a 700 metri cubi non sono onerosi.

5. Le Regioni a statuto ordinario sono tenute ad adeguare la loro normativa alle disposizioni contenute nel presente articolo entro il termine perentorio di novanta giorni decorrenti dall'entrata in vigore (...) Decorso tale termine si applica la normativa statale e la stessa prevale sulle previsioni degli strumenti urbanistici locali.

### Illustrazione

Con il Decreto Legge 133/2014, convertito in Legge 164/2014 (cd. Sblocca cantieri) è stato introdotto il nuovo art. 23 ter al DPR 380/2001 (TU Edilizia) recante la disciplina del mutamento d'uso rilevante. La ratio sottesa della norma è quella di introdurre nuove macro categorie (ad oggi non definite a livello statale se non dal DM 1444/68 per la determinazione degli standard urbanistici) e di agevolare i relativi cambi di destinazione d'uso quando avvengano nell'ambito della stessa categoria funzionale consentendo che la modifica possa sempre trovare applicazione.

La norma, come formulata fa salve le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici. Non tutti i cambiamenti di destinazione nell'ambito della stessa categoria funzionale sono, quindi, ammissibili soprattutto quando si pongono in manifesto contrasto con i vigenti assetti urbanistici di zona. La proposta è, pertanto, volta a superare tale problematica prevedendo che la norma abbia valore di principio statale e come tale le Regioni dovranno entro il termine perentorio di 90 giorni adeguarsi alla nuova normativa, decorso il quale trova comunque applicazione la normativa statale.

Un'altra questione oggetto di modifica è in riferimento all'elencazione delle diverse macro categorie. Da un lato, si è proposto di mettere nell'ambito della stessa categoria funzionale il residenziale con il direzionale. Si tratta, infatti, di due destinazioni che a livello catastale sono classificate nella stessa categoria (gruppo A) e che sono quasi sempre ritenute compatibili nelle previsioni di piano. Dall'altro, sia nell'ambito del residenziale che del produttivo sono state inserite ulteriori categorie al fine di facilitare i cambi di destinazione d'uso con l'obiettivo di incentivare la rifunzionalizzazione del tessuto urbanistico edilizio.

Per garantire, poi, una maggiore flessibilità nei mutamenti di destinazione d'uso, si propone di inserire una norma con la quale prevedere la possibilità di un mutamento di funzione nell'ambito dei piani attuativi e la non onerosità dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiori a 700 metri cubi (come previsto già nella Legge regionale 56/77 del Piemonte come modificata dalla Legge regionale 3/2015).

## FRAZIONAMENTO E ACCORPAMENTO

### Proposta

#### *Articolo ...*

#### *Modifiche all'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

1. All'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 dopo il comma 2 aggiungere il seguente comma:

“3. Gli interventi di frazionamento e accorpamento di cui alla lettera b) secondo periodo sono sempre consentiti e prevalgono sulle diverse disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi e su eventuali limiti dimensionali o quantitativi che fossero espressamente stabiliti dagli stessi”.

### Illustrazione

Al fine di agevolare la disciplina degli interventi di demolizione e ricostruzione si propone di prevedere una modifica finalizzata ad includere nell'ambito della categoria della ristrutturazione edilizia anche gli aumenti di volume se conseguenti ad interventi di adeguamento alla normativa di rendimento energetico e non solo, come è attualmente previsto, per le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

In un'ottica di uniformità di trattamento della disciplina è opportuno che siano superati i vincoli e le limitazioni eventualmente poste dalla strumentazione urbanistica locale per gli interventi di frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari.

In particolare, è necessario che si preveda la possibilità, da un lato, di superare le possibili esclusioni previste nelle regolamentazioni locali per l'esecuzione degli interventi di frazionamento/accorpamento, dall'altro di consentire l'esecuzione degli stessi in deroga ad eventuali limiti dimensionali o quantitativi che fossero espressamente stabiliti dagli strumenti urbanistici vigenti (es. eventuali limiti riguardanti le dimensioni minime delle unità immobiliari o il numero delle unità presenti in un determinato ambito). Sul punto si segnala che l'Emilia Romagna ha previsto una disciplina simile per il frazionamento di immobili produttivi.

## NORME EDILIZIE ANTICONGIUNTURALI

### TERMINI DI EFFICACIA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE, DELLA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ, E DELLA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

#### Proposta

#### *Articolo ...*

#### *Modifiche agli articoli 15 e 23 al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

1. Al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 sono apportate le seguenti modifiche:

a) Sostituire l'articolo 15 con il seguente:

“1. Nel permesso di costruire è indicato il termine di ultimazione dei lavori entro il quale l'opera deve essere completata che non può superare i quattro anni dal rilascio del titolo. Il titolare del permesso di costruire dovrà preventivamente comunicare all'amministrazione comunale l'inizio dei lavori.

2. Anteriormente alla scadenza prevista nel comma 1 l'interessato può richiedere la proroga per un periodo non superiore a quello di cui al comma 1. La proroga è sempre accordata in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, in caso di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari nonché qualora i lavori non possano essere conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate. Il decorso del termine di cui al comma 1 senza che sia stata richiesta la proroga comporta la decadenza del permesso per la parte di intervento ancora non realizzata. La decadenza è efficace solo con l'adozione del provvedimento comunale che ne accerti la sussistenza dei presupposti.

3. La proroga di cui al comma 2 può essere accordata per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà dell'interessato, riguardanti anche lo stato patrimoniale-finanziario dell'interessato.

4. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.

5. Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di quattro anni dalla data di inizio.

6. La proroga di cui al comma 2 si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività”.

b) all'art. 23, comma 2, sopprimere dalle parole “la realizzazione” fino a “denuncia” e sostituire al comma 2 le parole “tre anni” con “quattro anni”.

### Illustrazione

La modifica proposta si rende necessaria al fine di rendere omogenea la disciplina prevista per il permesso di costruire con la denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire. Per quest'ultima, infatti, la normativa vigente non prevede un termine per l'inizio dei lavori creando inevitabilmente una disparità di trattamento sull'esecuzione della medesima tipologia dei lavori.

Conseguentemente, come già previsto nell'ambito della denuncia di inizio attività, si prevede un solo termine per l'ultimazione completa dell'opera che dovrà avvenire entro il termine di quattro anni dal rilascio del relativo titolo. Al fine di coordinare la modifica si è, quindi, proceduto a modificare anche l'art. 23 comma 2 del Dpr 380/2001 (TU edilizia).

Un'ulteriore modifica proposta riguarda le condizioni per poter ottenere la proroga il cui esito è attualmente condizionato ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione pubblica e al ricorrere di determinate condizioni.

La proposta di modifica è, quindi, finalizzata da un lato a prevedere che la proroga sia sempre concessa per un periodo non superiore a quattro anni al ricorrere di determinate condizioni (es. mole dell'opera da realizzare, sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, in caso di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari nonchè qualora i lavori non possano essere conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate), e dall'altro ad assoggettarla ad una valutazione dell'amministrazione nei soli casi di fatti sopravvenuti, estranei alla volontà dell'interessato, riguardanti anche lo stato patrimoniale-finanziario dell'interessato.

Si è, poi, intervenuti a modificare anche la disciplina in merito alla decadenza del permesso di costruire.

Sul punto si evidenzia la sussistenza di una giurisprudenza discorde sul fatto se la decadenza operi automaticamente ex lege alla scadenza del relativo termine oppure sia necessario un provvedimento da parte dell'amministrazione. Ai fini di una maggior garanzia e certezza dei rapporti giuridici si ritiene necessario che l'amministrazione accerti la relativa decadenza con l'emanazione di un provvedimento comunale. Infine, come già previsto per la proroga cd. speciale del Decreto Legge 69/2013, è stato specificato che la proroga si applica anche ai casi di DIA e SCIA.

## PROROGA DEI TITOLI ABILITATIVI

### Proposta

#### *Articolo ...*

*Modifiche all'articolo 30 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98*

1. All'articolo 30 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98 il primo periodo del comma 3 è sostituito dal seguente comma:

“3. Salva diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di quattro anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2015, sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.”.

### Illustrazione

La proposta è volta a permettere l'ulteriore operatività della norma contenuta nell'art. 30, comma 3 del Decreto legge 69/2013 cd. "decreto del fare" e relativa alla proroga "automatica" di efficacia dei titoli abilitativi edilizi sia per l'inizio lavori che per il termine di ultimazione degli stessi. Tale proroga ha però quasi esaurito la sua efficacia in quanto può essere richiesta solo per i titoli rilasciati o comunque formati prima del 22 giugno 2013, data di entrata in vigore del citato decreto legge.

In considerazione del perdurare della situazione di crisi economica appare, quindi, prioritario ampliare l'ambito di applicazione di questa misura, consentendo la proroga "automatica" di quattro anni anziché due anni come previsto attualmente dei termini di inizio ed ultimazione lavori di cui all'articolo 15 del Dpr 380/2001, relativi ai titoli abilitativi rilasciati o comunque formati dal 22 giugno 2013 fino al 31 dicembre 2015. In sostanza, all'art. 30, comma 3, sono apportate le seguenti modifiche:

- viene portata da 2 a 4 anni la proroga dei termini di inizio e fine lavori;
- viene esteso l'ambito di applicazione della norma anche ai titoli abilitativi rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2015;
- viene soppressa, ai fini dell'applicazione della proroga, la condizione per cui i termini di inizio e fine lavori non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato al comune e ciò in quanto la sopravvivenza di questa condizione determinerebbe l'esclusione dalla proroga dei termini soprattutto di inizio lavori di molti titoli abilitativi, anche di recente rilascio (2014).

## PARCHEGGI PERTINENZIALI

### Proposta

#### Articolo ...

#### *Modifiche all'articolo 9 della legge 24 marzo 1989, n.122*

1. All'articolo 9 della legge 24 marzo 1989, n.122, dopo il comma 5 inserire il seguente comma: "5 bis. I parcheggi realizzati ai sensi del comma 4 sono liberati dal vincolo di pertinenzialità qualora, trascorsi tre anni dall'ultimazione dell'opera, non siano stati ceduti ai sensi del comma 4."

### Illustrazione

Le esperienze maturate in questi anni ed in particolare il protrarsi della crisi economica evidenziano l'opportunità di ampliare il potenziale mercato degli acquirenti di parcheggi anche a soggetti che non siano in grado di renderli pertinenziali rispetto ad un immobile di proprietà.

La norma, nei fatti, prevede una prelazione atipica a favore dei soggetti proprietari di immobili che potranno esercitare il diritto all'acquisto nel successivo triennio dall'ultimazione.

Trascorso tale periodo i parcheggi potranno essere liberati dal vincolo pertinenziale e ceduti a coloro i quali siano interessati ad utilizzarli (come ad esempio, soggetti titolari di diritti personali di godimento sui immobili come i locatari o i comodatari ovvero titolari o prestatori di lavoro nell'ambito di attività commerciali ubicate nella zona di riferimento, ecc.), conseguendo in ogni caso l'obiettivo di ridurre l'impatto della sosta di superficie sul traffico stradale.

Si segnala, peraltro, che una norma con la medesima finalità è prevista dalla Legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 13/2002 (articolo 16 comma 2).

## NORME PER L'HOUSING SOCIALE

---

### Proposta

#### Articolo...

*“Modifiche all’articolo 10 Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47 convertito nella legge 23 maggio 2014, n. 80”*

All’art. 10, comma 3, del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47, convertito nella legge. 23 maggio 2014, n. 80, recante “Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015” secondo periodo aggiungere infine “e a strutture per l’ospitalità, anche in forma innovativa, di ridotto impatto ambientale aventi non più di centocinquanta camere e relativi servizi collettivi.”

### Illustrazione

La norma è volta ad ampliare la definizione di alloggio sociale contenuta nell'articolo 10 del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47 estendendola a strutture destinate all'ospitalità (alberghi *low cost*, *hostels* ecc.) realizzate in forma innovativa, con ridotto impatto ambientale e dotate di servizi collettivi (es. biblioteca, poliambulatorio, spazi per attività ludico-sportive ecc.) e aventi non più di 150 camere.

**Proposta**

**Articolo...**

***“Definizione di alloggio sociale”***

- 1. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e i rappresentanti delle parti sociali, con apposito decreto provvede a dare una definizione di alloggio sociale coordinandola con la normativa nazionale e comunitaria.**
- 2. Fino all’emanazione del decreto di cui al comma 1 ai fini della definizione di alloggio sociale deve intendersi quella di cui al Decreto ministeriale 22 aprile 2008 integrata con quella di cui all’articolo 10 comma 3 del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47.**

### Illustrazione

Considerata la sovrapposizione normativa che si è venuta a creare per la definizione di alloggio sociale si propone che, con apposito decreto, il Ministero delle Infrastrutture e trasporti provveda a fornire una definizione nazionale univoca nel rispetto della normativa comunitaria.

Nelle more dell'emanazione del suddetto decreto, ai fini della definizione di alloggio sociale, si dovrà fare riferimento sia da quanto previsto dal DM 22 aprile 2008 sia da quanto previsto dall'articolo 10 comma 3 del Decreto legge 28 marzo 2014 n. 47.