



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione e Studi

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto Proposta di legge di iniziativa consiliare

Numero atto 186

Proponente Consigliere Chiacchieroni

Titolo “Misure per implementare la riqualificazione dell'ambiente costruito – Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 26/6/2009 n. 13 (Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente)”

Pervenuto al Consiglio il 15.10.2010

Legislatura IX

Istruttori Vania Bozzi, Nicola Falocci

Data istruttoria 16.11.2010

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

I – OBIETTIVI

1. Obiettivi diretti ed espliciti	Promozione e incentivazione di interventi di progettazione e realizzazione edilizia, diretti al miglioramento dell'ambiente costruito e volti, da un lato, alla riqualificazione architettonica, strutturale, ambientale e urbanistica e, dall'altro, a incidere su più ampia scala, attraverso la riqualificazione di intere aree.
2. Strumenti previsti per perseguire gli obiettivi	<p>Per incentivare la realizzazione di interventi di riqualificazione urbanistica, la PDL propone modifiche e integrazioni al Titolo II della l.r. 13/2009 (<i>Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente</i>), con specifico riguardo ai diritti edificatori e agli interventi straordinari in materia edilizia.</p> <p>Gli strumenti previsti riguardano al contempo una proroga dei termini previsti dalla l.r. 13/2009 assieme all'ampliamento delle possibilità di accesso alle premialità edificatorie.</p> <p>Per il dettaglio degli strumenti previsti dalla PDL si veda il punto n. 18 dell'istruttoria (Valutazione dei possibili effetti economici dell'intervento) e la tabella in Allegato.</p>
3. Corrispondenza con la programmazione regionale	<p>DAP 2010</p> <p><u>Ambiente, Governo del territorio e protezione civile</u></p> <p>L'impianto complessivo della programmazione regionale in materia di governo del territorio e politica degli insediamenti è stato profondamente rivisto nel corso del 2009 con l'approvazione della L.R. n. 13 del 26 giugno 2009.</p> <p>Ridefinendo competenze e strumenti, con questa legge si è scelto di puntare sull'integrazione tra la Programmazione del territorio, di natura prevalentemente economica, e la sua Pianificazione.</p> <p>I documenti cardine di questa "nuova visione" sono il Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST) ed il Piano Paesaggistico Regionale (PPR): due strumenti nuovi e tra loro integrati e complementari che sostituiscono il precedente PUT (Piano Urbanistico Territoriale). Il PUST rappresenta in particolare lo strumento generale della programmazione territoriale attraverso cui la Regione, in coordinamento con i propri strumenti di programmazione economico-finanziaria, individua e persegue gli obiettivi territoriali regionali secondo una visione strategica integrata, nella quale il paesaggio diventa il riferimento primario.</p> <p>Sono quindi due le questioni importanti aperte sottolineate dal DAP 2010: quella relativa</p>

I – OBIETTIVI

all’approvazione del PUST e quella relativa alla definizione degli ulteriori provvedimenti attuativi della L.R. n. 13/2009, con particolare riferimento alla definizione dei criteri per l’applicazione di alcuni istituti quali quelli relativi ai diritti edificatori, alla perequazione, premialità e compensazione. La definizione di questi criteri dovrà essere affrontata in tempi brevi per la piena attuazione della L.R. n. 13/2009, ma anche di altre norme, quali ad esempio quelle sui “centri storici” e sulla “sostenibilità ambientale”.

PROGRAMMA DI GOVERNO UMBRIA 2015

Attrezzare, regolare e tutelare il territorio per lo sviluppo economico e la qualità ambientale

L’attenzione verso il territorio, inteso come risorsa irrinunciabile, valore di riferimento e potenziale fattore di sviluppo, è individuata nel programma di Governo quale elemento chiave per la definizione delle diverse politiche settoriali. Occorre dunque una “visione guida” che strutturi e orienti l’azione della Regione, degli Enti locali, dei diversi soggetti che operano sul territorio, sia sul versante della programmazione che nei diversi campi della pianificazione generale e settoriale e che rappresenti la volontà di questa regione di immaginare il proprio futuro.

Nell’ambito del quadro di riferimento strategico, di priorità e di regole, che la regione definirà con il PUST ed il PPR, il governo del territorio è compito specifico degli enti locali e delle Province il cui ruolo in materia di pianificazione territoriale, sempre più rilevante, sarà quello di favorire il raccordo tra la programmazione regionale ed i piani regolatori comunali, in un’ottica di corretto uso del territorio, razionalizzazione dei servizi di valenza intercomunale e contestuale mitigazione del consumo di suolo.

Le linee programmatiche sottolineano anche come resti ancora da concludere il processo di innovazione in materia edilizia ed urbanistica, introdotto con le leggi 1/04, 21/04, 11/05 e 13/09, approvando le delicate norme sulla perequazione urbanistica, sulla compensazione e premialità. Parimenti si dovrà procedere alla semplificazione e razionalizzazione delle numerose disposizioni urbanistiche presenti nelle varie discipline di settore.

Semplificare norme e procedure per favorire lo sviluppo senza abbandonarsi ad una deregulation selvaggia. In particolare in tema di regolazione dell’uso del territorio è importante limitarne

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

I – OBIETTIVI

	<p>il consumo, assicurando altresì la salvaguardia degli interessi generali. La semplificazione deve essere intesa in primo luogo come una questione di efficienza e trasparenza della Pubblica amministrazione nei confronti di cittadini ed imprese, al fine di contribuire alla competitività del Sistema Regione, alleggerendo, semplificando ed eliminando procedure burocratiche troppo complesse, leggi, regolamenti e decreti inutili e cercando di ridurre i costi di amministrazione, di attuazione e di controllo delle regole.</p>
<p>4. Effetti su altri settori o ambiti diversi da quelli previsti</p>	<p>La PDL in esame propone modifiche e integrazioni al Titolo II (riguardante i diritti edificatori e gli interventi straordinari in materia di edilizia) della l.r. 13/2009, nell'ottica generale della riqualificazione urbanistica, producendo effetti sulla qualità ambientale e paesaggistica, sullo sviluppo sostenibile, sulla qualificazione degli insediamenti, sullo sviluppo dei sistemi rurali, sulla rivitalizzazione delle aree dismesse, anche attraverso la modifica della destinazione d'uso degli edifici interessati, sulla sicurezza ed efficienza energetica della zona abitata.</p>

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N.186

II – DESTINATARI

5. Destinatari diretti	<ul style="list-style-type: none">– I Comuni, chiamati a compiere una serie di scelte e ad adottare i relativi atti e strumenti attuativi;– L'ARPA, in qualità di soggetto autorizzato al rilascio della certificazione di sostenibilità ambientale, necessaria ai proprietari di immobili e ai costruttori interessati per poter accedere alle premialità previste dalla PDL per interventi di realizzazione di edifici di cui alla l.r. 17/08 (art. 32) e di recupero su edifici residenziali (art. 35) e non residenziali (art. 35 bis);– I Soggetti che rilasciano la certificazione energetica di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 necessaria ai proprietari di immobili e ai costruttori interessati per poter accedere alle premialità previste dalla PDL per interventi di recupero su edifici residenziali (art. 35) e non residenziali (art. 35 bis).
6. Destinatari indiretti	I proprietari di immobili e le imprese edili che, in base alla PDL, possono realizzare edifici che prevedano interventi di sostenibilità ambientale e operare interventi di ampliamento o recupero su edifici esistenti.
7. Zone territoriali di intervento	Tutto il territorio regionale.
8. Forme di pubblicità per i destinatari	Nella PDL non sono previste forme di pubblicità per i destinatari, fatte salve quelle richieste nelle procedure di adozione dei piani attuativi ove presenti.

III – ANALISI DEL CONTESTO

9. Definizione dei fenomeni oggetto dell'intervento contenuta nell'atto:

Edificio esistente

All'art. 10 comma 2 la PDL attualizza, mediante la norma transitoria, la definizione di **edificio esistente** contenuta al comma 4 dell'art. 33 della l.r. 13/09: *“Ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel Capo II del Titolo II della l.r. 13/2009, per edificio esistente si intende quello definito ai commi 1 e 3 dell'articolo 22 del Reg. 3 novembre 2008, n. 9 (Disciplina di attuazione dell'art. 12, comma 1, lettere a) e d-bis) della 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia) - Criteri per regolamentare l'attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative alla edificazione), i cui lavori siano stati ultimati alla data di entrata in vigore della presente legge, circondato da strade o spazi liberi ed accatastato prima del rilascio del titolo abilitativo per gli interventi consentiti”*. **Ciò comporta un aumento del numero degli edifici che possono essere oggetto degli interventi delineati al Capo II della l.r. 13/09, in quanto i lavori devono essere ultimati alla data di entrata in vigore della proposta di legge (viene quindi spostato il termine del 31 marzo 2009 individuato dalla legge 13/2009).**

Per il resto la PDL non contiene definizioni vere e proprie ma delimita in maniera molto precisa l'ambito di applicazione degli interventi, rispetto ai quali è opportuno riportare alcune esplicitazioni:

1. Premialità

La perequazione, le premialità e le compensazioni in Umbria sono stati disciplinati a livello generale con la legge regionale n. 11/2005, che ha delineato un quadro giuridico relativo all'utilizzo delle quantità edificatorie attraverso l'introduzione degli istituti del programma urbanistico (articolo 28), delle perequazioni urbanistiche (articolo 29) e delle compensazioni (articolo 30) e ha introdotto lo strumento del Piano attuativo (art. 35 ter).

- La perequazione è una modalità di attuazione della pianificazione urbanistica che attribuisce quantità edificatorie ai proprietari degli immobili interessati dagli interventi di trasformazione urbanistica.

- La compensazione e la premialità sono tecniche di promozione e sostegno delle trasformazioni previste dalla pianificazione urbanistica.

La premialità è il riconoscimento di quantità edificatorie aggiuntive rispetto a quelle attribuite dagli strumenti urbanistici ai comparti urbanistici funzionali, quale misura finalizzata a incentivare il

III – ANALISI DEL CONTESTO

perseguimento di determinate finalità, che nella PDL vengono elencate al comma 2 dell'art.1:

- a) ulteriore incremento delle politiche di rinnovo urbano rispetto a politiche che producono consumo del suolo non urbanizzato;
- b) riqualificazione e recupero degli ambiti urbani degradati;
- c) adeguamento degli immobili già edificati alla normativa antisismica;
- d) cura della qualità ambientale, per una migliore qualità della vita e del benessere psicofisico delle persone all'interno delle zone urbane e non urbane;
- e) riqualificazione delle zone produttive ed in particolare di quelle dismesse;
- f) risparmio delle risorse naturali non rinnovabili, mediante l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Da notare che la proposta di legge, prevedendo solo modifiche e integrazioni al Titolo II della l.r. 13/09, non contiene norme sui diritti edificatori, perequazione e compensazioni, argomenti stralciati dal piano casa umbro e che andranno comunque disciplinati, mentre contiene misure incentivanti in termini di premialità edilizia che si sostanziano nell'utilizzazione di quantità edificatorie premiali, in termini di incremento possibile della SUC (superficie utile coperta) sui medesimi immobili oggetto di ampliamento/recupero.

Diverso il discorso della determinazione di premialità per interventi in materia di sostenibilità ambientale, di cui all'art. 3 della l.r. 13/09, nel quale si disciplina la possibilità per il Comune di prevedere quantità edificatorie premiali attraverso l'incremento (fino ad un massimo del 20%) della potenzialità edificatoria **sul lotto oggetto di intervento**, e che sembrerebbe profilare una **possibilità di scelta da parte del costruttore di utilizzare la premialità edificatoria sia sull'immobile in costruzione ovvero, in un altro lotto da identificare successivamente (problema aperto della “caduta” della quantità edificatoria premiale).**

2. SUC

La **Superficie Utile Coperta** è la superficie risultante dalla proiezione sul piano orizzontale delle parti edificate fuori terra, delimitate dalle superfici esterne delle murature perimetrali, con esclusione delle parti aggettanti aperte, come balconi, sporti di gronda e simili. Per le costruzioni caratterizzate da diversa conformazione planimetrica dei piani, si assume come superficie coperta la superficie di maggiore estensione tra le seguenti: superficie del piano direttamente insistente sul

III – ANALISI DEL CONTESTO

terreno, oppure, superficie corrispondente alla media delle superfici dei singoli piani, oppure superficie dell'eventuale piano la cui estensione superi per più del 20% la superficie corrispondente alla media delle superfici.

3. Zone Territoriali omogenee

La divisione del territorio in zone territoriali omogenee quanto a standard urbanistici è uno degli strumenti fondamentali del Piano regolatore generale.

Le zone territoriali omogenee definite all'art. 2 del Decreto MLLPP 2 aprile 1968 n. 1444 (*“Limiti inderogabili di densità edilizia, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi riservati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*) sono 6: A, (centri storici), B (parti del territorio parzialmente o totalmente edificate), C (parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi), D (parti del territorio destinate a nuovi insediamenti industriali), E (parti del territorio destinate a uso agricolo), F (parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale).

Nei successivi artt. 4 e 5 del medesimo decreto, vengono definite le quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee.

10. Presenza di dati e informazioni nella relazione di accompagnamento

La relazione di accompagnamento non contiene dati, informazioni di contesto, o riferimenti agli esiti della l.r. 13/2009, limitandosi a descrivere in maniera dettagliata il contenuto della PDL.

III – ANALISI DEL CONTESTO

11. Definizione del contesto socio-economico: Dati e informazioni di sintesi

L'aggravarsi negli ultimi mesi della crisi finanziaria ed economica, ha portato il Governo a lanciare la proposta di un Piano di interventi per l'ampliamento delle abitazioni di proprietà (tenuto conto che l'85% delle famiglie italiane vive in case di proprietà), con il duplice scopo di rilanciare un settore chiave della nostra economia quale è l'edilizia e, nello stesso tempo, andare incontro alle esigenze delle famiglie italiane.

La proposta - dopo l'esame nel Consiglio dei ministri del 13 marzo 2009 - è stata oggetto di un tavolo tecnico congiunto Governo Regioni ed ha portato all'Intesa firmata il 31 marzo 2009, recepita dalla Conferenza Stato/regioni del 1 aprile e di nuovo sottoposta al varo del Consiglio dei ministri riunitosi subito dopo la conferenza. Il cuore della manovra è la possibilità di costruire in deroga ai piani regolatori. Con un doppio obiettivo: **rispondere al bisogno di casa delle famiglie e procacciare nuove commesse alle imprese edili colpite dalla crisi** (il cosiddetto Piano casa del 2009).

Oggetto dell'Intesa:

- 1. per gli edifici residenziali uni-bifamiliari** o comunque di cubatura non superiore a 1000 metri: possibilità di ampliamento entro il limite del **20% della volumetria** esistente;
- 2. demolizione e ricostruzione:** possibilità di ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del **35% della volumetria** esistente, al fine di migliorarne qualità architettonica ed efficienza energetica, nonché di utilizzare fonti di energie rinnovabili;
- 3. semplificazione delle procedure:** per velocizzare la concreta applicazione di quanto previsto.

Sono esclusi interventi edilizi di ampliamento su edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Dopo l'intesa con il governo del 1° aprile, 17 regioni hanno varato leggi per disciplinare, in maniera più o meno restrittiva, l'ampliamento o la ricostruzione degli edifici residenziali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Puglia, Lazio, Valle d'Aosta, Basilicata, Abruzzo, Marche, Sardegna, Liguria, Molise, Campania e Calabria).

Dato che la disciplina attuativa era affidata ai singoli comuni, questi a loro volta hanno contribuito a rendere ancora più disomogeneo il quadro delle regole, ponendo prescrizioni e vincoli che spesso hanno scoraggiato, se non addirittura impedito, la possibilità di realizzare interventi.

Per questo, a poco più di un anno dalla loro emanazione, alcune Regioni hanno iniziato a lavorare per modificare le proprie leggi regionali con l'obiettivo di incrementare le richieste di intervento.

III – ANALISI DEL CONTESTO

Si tratta in particolare di: **Campania, Marche, Piemonte e Lazio.**

In **Campania** la giunta regionale nella seduta del 18 giugno scorso ha approvato alcune modifiche sostanziali al Piano Casa.

In particolare, per migliorare la legge si è ritenuto che occorresse semplificare le procedure amministrative in materia urbanistica ed edilizia. Rilevante, inoltre, l'inserimento dell'art.11 bis (disposizioni per la delocalizzazione di immobili da aree a rischio idrogeologico molto elevato) con il quale, per la prima volta in Italia, si fornisce un chiaro strumento per delocalizzare le abitazioni sorte in aree soggette al rischio di frane improvvise e crolli di ammassi rocciosi.

Nelle **Marche** è all'esame della IV Commissione consiliare il testo di legge con le modifiche alla normativa regionale del Piano casa. Gli argomenti che saranno affrontati, nell'ottica della semplificazione del testo legislativo, riguarderanno l'applicazione del Protocollo Itaca (valutazione della qualità ambientale degli edifici residenziali), il cambio di destinazione degli edifici non residenziali, gli interventi nei centri storici (conservando le destinazioni urbanistiche vigenti), il rispetto delle distanze (demolizione e ricostruzioni con ampliamento), l'estensione del Piano casa non solo agli edifici esistenti al 31 dicembre 2008, gli ambiti di attuazione nella pianificazione territoriale e urbanistica.

In **Piemonte** la Giunta regionale ha approvato un disegno di legge più permissivo, che potrebbe essere convalidato nei prossimi giorni in Consiglio. Finora i vincoli impostati nella prima stesura non hanno segnato un grande successo della norma: il maggiore disincentivo è stato il rispetto dei requisiti energetici, considerati troppo onerosi per gli edifici degli anni '70, caratterizzati quasi sempre da basse prestazioni. Il nuovo ddl mira non solo a risolvere questo scoglio, ma anche a semplificare i procedimenti per ottenere il titolo abilitativo.

Anche nel **Lazio** sono in discussione le modifiche al Piano casa, un pacchetto di norme che comprende anche novità in tema di urbanizzazione secondaria, incentivi fino al 50% in alcune ipotesi di demolizione e ricostruzione e fino al 100% quando la demolizione avviene in aree di pregio, come il litorale laziale, previsione di interventi anche nei centri storici nelle zone agricole e nei condomini, adeguamenti sismici circoscritti alla sola sezione che si modifica e non a tutto l'edificio, semplificazione e accelerazioni delle norme urbanistiche per l'housing sociale e altri tre anni per presentare le domande.

Alcuni dati sulla certificazione di sostenibilità ambientale degli edifici

Il quadro normativo che disciplina la certificazione di sostenibilità ambientale degli edifici è contenuto nella Legge regionale n. 17/2008, ed è stato completato con la

III – ANALISI DEL CONTESTO

pubblicazione della nuova versione del disciplinare tecnico (D.G.R. n. 1322 del 28/09/2009) che si configura come lo strumento di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici residenziali. I criteri contenuti nel disciplinare tecnico sono stati rivisti, sia per tenere conto dell'approvazione a livello statale dei decreti attuativi sulla certificazione energetica, sia per rendere i criteri valutazione meglio rispondenti alla realtà umbra, pur lasciando inalterato l'impianto metodologico.

Lo stesso disciplinare identifica con l'ARPA Umbria il soggetto autorizzato al rilascio della certificazione di sostenibilità ambientale per la nostra regione.

L'elemento caratterizzante della normativa sulla sostenibilità ambientale è **l'attivazione su base volontaria della procedura di certificazione per gli edifici privati**. Inoltre, per gli interventi edilizi sottoposti a certificazione, sono previste azioni di sostegno ed incentivazione sotto forma di strumenti di agevolazione fiscale e finanziaria, nonché l'assunzione di criteri di priorità in sede di finanziamento di programmi e progetti edilizi ed urbanistici.

A ciò si sono aggiunti i benefici previsti dalla L.r. n. 13/2009 che, come anzi detto, assegna premialità edificatorie agli edifici che ottengono una certificazione di sostenibilità ambientale nelle classi A e B.

La valutazione dell'edificio si attua mediante la compilazione delle 22 schede previste dal disciplinare tecnico, applicabile allo stato attuale esclusivamente agli edifici di tipo residenziale. Per ciascuna scheda è definita una scala di valutazione che va da "insufficiente" a "ottimo" (con punteggi equivalenti da 1 a 5). La somma dei punteggi ottenuti nelle singole schede, ponderati con i rispettivi pesi, determina il punteggio globale, e quindi l'appartenenza dell'edificio ad una delle 5 classi di sostenibilità ambientale, come risulta dalla tabella che segue.

PUNTEGGIO	CLASSE
85 - 100	A+
70 - 85	A
55 - 70	B
40 - 55	C
Minore di 40	D

La valutazione ai fini della certificazione coinvolge 5 macro-aree di valutazione, a ciascuna delle quali viene attribuito un peso diverso; in particolare l'area di valutazione che riguarda il consumo delle risorse, ovvero la richiesta di energia durante il ciclo di vita dell'edificio, pesa per oltre la metà sul punteggio

III – ANALISI DEL CONTESTO

totale di sostenibilità ambientale, come risulta dalla tabella che segue.

AREA DI VALUTAZIONE	PESO PERCENTUALE
1. Qualità del sito	7,80%
2. Consumo di risorse	54,10%
3. Carichi ambientali	17,10%
4. Qualità ambientale indoor	15,80%
5. Qualità del servizio	5,20%
Totale	100,00%

La prassi costruttiva attuale fa sì che un edificio nuovo sia classificato tra la classe B e la classe C. La presenza di un buon isolamento termico dell'edificio (trasmissione termica dell'involucro edilizio) determina quasi automaticamente un punteggio di sostenibilità della classe C. Per arrivare ad ottenere un punteggio della classe B è quasi indispensabile l'installazione di pannelli fotovoltaici solari termici, e un impianto di riscaldamento al pavimento. L'uso di materiali da fonti rinnovabili e riciclabili determina un punteggio appartenente alla Classe A.

Dall'approvazione della seconda versione del disciplinare tecnico (settembre 2009) ad oggi, l'ARPA ha rilasciato 5 certificazioni di sostenibilità ambientale, di cui 1 in Classe A, 3 in Classe B ed 1 in classe C. Inoltre sono state ricevute 42 richieste di valutazione su edifici esistenti di cui la maggioranza ricadenti nella classe B.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

III – ANALISI DEL CONTESTO

12. Riferimenti documentali

www.governo.it, “Dossier Piano casa e piano di edilizia abitativa”, dossier del 7 luglio aggiornato al 30 marzo 2010.

Regione Umbria, Dap 2010, Approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 359 del 15 dicembre 2009, pubblicato sul Supplemento Straordinario al BUR n. 58 del 30 dicembre 2009.

Regione Umbria, Rapporto di Governo “Umbria 2015. Una nuova riforma dell'Umbria. Linee programmatiche 2010-2015.”

Regione Umbria, Consiglio regionale, Scheda documentale “Il governo del territorio e la pianificazione”, a cura di N. Falocci, giugno 2009.

13. Bibliografia essenziale

Banca d'Italia, “Economie regionali. L'economia dell'Umbria, giugno 2010.

Cresme, XVIII Rapporto congiunturale e previsionale sul mercato delle costruzioni (200-2015), novembre 2010.

Dossier del Sole 24 ore “Piano casa regioni”, a cura di S. Fossati e C. dell'Oste, 11.11.2009.

Umbria Journal, “Economia: Stati generali delle costruzioni dell' Umbria”, Venerdì 02 Luglio 2010.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

IV – ANALISI ECONOMICA

14. L'intervento si caratterizza come:	La PDL ha natura di semplice atto normativo e non prevede l'erogazione di finanziamenti, ma consente, a condizioni prefissate e con la previsione di premialità edificatorie, di effettuare interventi di realizzazione, ampliamento e di demolizione/ricostruzione degli edifici, in deroga ad alcune normative. Può perciò avere importanti ricadute sul tessuto economico regionale.
15. L'intervento si caratterizza come:	<i>Congiunturale</i> Ad eccezione dell'art. 36 (<i>Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva</i>) le disposizioni si applicano alle domande complete (cantierabili) presentate al comune entro sessanta mesi dall'entrata in vigore della presente legge (60 mesi meno il 18 già trascorsi = 42 mesi= giugno 2014);
16. Soggetti economici coinvolti direttamente o indirettamente:	<ul style="list-style-type: none">- I proprietari di immobili, nella misura in cui diventano committenti di lavori edili di costruzione/ristrutturazione/ampliamento;- le imprese di costruzione che realizzano nuovi edifici o eseguono interventi di ampliamento e recupero.
17. Fondamenti economici dell'intervento:	<p>Il 2009 per l'edilizia è stato l'anno peggiore in Italia del secondo dopoguerra. Una situazione che continua nel 2010: l'anno in corso chiuderà infatti con un altro sensibile calo. Ne consegue una perdita complessiva del 20% per il quadriennio 2007 – 2010. E' quanto emerge dal XVIII rapporto del CRESME (Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l' Edilizia e il Territorio).</p> <p>L'attuale congiuntura economica sfavorevole determinerebbe i infatti una crisi più lunga del previsto e caratterizzata da una erosione di circa un quinto del mercato. Gli elementi principali da tenere in considerazione sono il peggioramento della stima relativa al 2010 rispetto a quanto previsto alla fine del 2009, passata da un -2,8% a - 5,9%, e la contrazione della crescita preventivata nel 2011 da un +1,6% a un +0,9%.</p> <p>La situazione di stallo potrebbe cambiare nel 2011, con un nuovo ciclo produttivo innescato dal Piano Casa 2 per gli ampliamenti volumetrici e le sostituzioni edilizie. La crescita nel mercato del residenziale sarebbe comunque inferiore all'1%. Se invece le leggi regionali per il rilancio dell'edilizia non dovessero sortire gli effetti sperati, anche il 2011 avrebbe un andamento in perdita, rimandando al 2012 l'avvio del nuovo ciclo.</p> <p>Anche in Umbria il settore dell'edilizia ha risentito dell'indebolimento della domanda di nuove costruzioni da parte delle famiglie e delle imprese, che hanno ridotto</p>

IV – ANALISI ECONOMICA

considerevolmente gli investimenti in immobili. La Banca d'Italia ha rilevato come la perdurante debolezza della domanda di nuove abitazioni da parte delle famiglie, ha pesato sull'andamento del comparto residenziale e ha continuato a condizionare la richiesta di nuovi mutui. Il deterioramento delle condizioni sul mercato del lavoro ha pesato sul clima di fiducia e sulla capacità di spesa delle famiglie. Pur in presenza di tassi d'interesse storicamente bassi, è rimasta debole la richiesta di mutui per l'acquisto delle abitazioni. Ne hanno risentito le imprese dell'edilizia, per le quali il calo della produzione è stato particolarmente marcato.

Qualche segnale positivo proviene dai lavori di ristrutturazione delle abitazioni: il numero di comunicazioni trasmesse all'Agenzia delle Entrate per ottenere le agevolazioni fiscali è aumentato del 10,5 % su base annua. Mentre le compravendite immobiliari si sono ridotte, secondo l'Agenzia del territorio, per il secondo anno consecutivo (-10,5 per cento; -14,1 nel 2008), soprattutto per il comparto residenziale (-11,3), i prezzi delle abitazioni hanno continuato a crescere (1,5 %), sia pure in rallentamento rispetto al 2008.

Il valore aggiunto del settore, secondo le stime di Prometeia, sarebbe calato del 7,7% rispetto al 2008. Secondo le indicazioni raccolte dalla Banca d'Italia, nel 2009 le imprese edili regionali, anche al netto di quelle che nel corso dell'anno hanno cessato la propria attività, hanno quasi dimezzato il volume della produzione.

Le modifiche al piano casa proposte dalla PDL potrebbero in questo scenario incentivare il rilancio del settore costruzioni, che ha una rilevanza strategica per l'Umbria per numero di occupati (gli addetti nelle costruzioni sono circa 27.000 cioè il 26,7% dell'industria e il 7,4% degli occupati nella regione) e imprese coinvolte (le imprese di costruzione che risultano iscritte nel I° trimestre 2010 alla Camera di commercio di Perugia e Terni sono 14.210 circa il 14,8% del totale Fonte: Movimprese), e che attualmente sta attraversando una crisi profonda anche a causa della forte espansione che ha accompagnato il comparto negli ultimi anni, a seguito della ricostruzione post-terremoto.

A Luglio si sono riuniti gli Stati generali delle Costruzioni dell'Umbria per lanciare un forte grido di allarme e preoccupazione. Questi i numeri: in Italia negli ultimi tre anni gli **investimenti in costruzioni** sono calati di più del 18%, con una perdita di produzione di circa 30 miliardi di euro; la nuova edilizia abitativa è diminuita del 30%, l'edilizia non residenziale privata del 23%; nei lavori pubblici la riduzione della produzione è di circa il 25%. Insomma i volumi produttivi nel settore sono tornati ai livelli osservati alla fine degli anni '90 e tale situazione ha

IV – ANALISI ECONOMICA

ripercussioni pesantissime su tutto l'indotto, dai produttori e rivenditori di materiali da costruzioni, fino a tutto il grande settore degli impianti.

Per quanto riguarda l'**occupazione**: il numero di ore lavorate nel 2009 è diminuito in Italia dell'11% e in Umbria del 15%; si sono persi a livello nazionale, sempre nel 2009, 137.000 lavoratori iscritti alle Casse Edili, in Umbria 2.250 e, stimando il dato dei settori collegati, in un solo anno a livello nazionale sono diminuiti circa 220.000 occupati di cui 4.000 in Umbria.

Ancora più preoccupante il panorama dei **fallimenti**: nel 2009 in Italia sono circa 2000 le imprese fallite con un aumento sul 2008 di più del 30%; nel primo trimestre 2010 aumentano di nuovo sul 2009 di un ulteriore 30%. In Umbria siamo in presenza di dati che evidenziano percentuali doppie rispetto al resto del Paese. Infatti, 2009 su 2008, si evidenzia un aumento dei fallimenti di quasi il 61%.

Infine l'**andamento del credito**: le imprese di costruzioni si sono ritrovate, in un periodo di grave crisi, a fronteggiare contemporaneamente due pesanti processi: i cronici ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione e, in vari modi, un forte processo di razionamento del credito da parte delle banche, sia nei confronti delle imprese che nei confronti delle famiglie intenzionate a richiedere mutui per l'acquisto di immobili. Nei primi nove mesi del 2009, secondo la Banca d'Italia, il flusso di nuovi mutui in edilizia residenziale è diminuito del 18,5% in Italia e del 22% in Umbria. E, per gli investimenti in edilizia non residenziale, è calato nazionalmente del 22,5% mentre a livello regionale addirittura del 47,4%.

18. Valutazione dei possibili effetti economici dell'intervento:

Ampliamento platea dei possibili destinatari degli interventi:

1. Si amplia la platea degli edifici che possono essere oggetto degli interventi delineati al Capo II della l.r. 13/09 (interventi di riqualificazione urbanistica, architettonica, strutturale ed ambientale di edifici esistenti) a seguito della **nuova definizione di edificio esistente**, per la quale viene previsto lo spostamento della data di ultimazione dei lavori dal 31 marzo 2009 alla data di entrata in vigore della legge;
2. Per quanto riguarda gli interventi in materia di sostenibilità ambientale, **si amplia il numero di edifici in fase di realizzazione che possono ottenere la premialità edificatoria del 20%**, dato che la PDL prevede che basti l'ottenimento della certificazione di sostenibilità ambientale almeno di classe B (e non più di classe A);
3. **L'intera PDL** (salvo l'esclusione prevista all'art. 35 bis) **apre alle zone territoriali omogenee "E"** (agricole) e introduce interventi nelle **aree produttive dismesse**;

IV – ANALISI ECONOMICA

4. **Gli interventi previsti al Capo II sono possibili anche in edifici i cui lavori siano stati eseguiti in assenza di titolo abilitativo** e che non abbiano conseguito alla data del 31 marzo 2009 il titolo abilitativo a sanatoria dell'accertamento di conformità (eventualità esclusa dalla l.r. 13/2009);

5. **L'eliminazione della previsione di interventi su edifici di almeno 8 alloggi** (per i quali, in caso di costruzione di nuovi alloggi l'incremento della SUC sarebbe stato destinato almeno per il 50% alla realizzazione di abitazioni da locare a canone concordato) **potrebbe essere stata prevista perché difficile realizzazione**, favorendo invece interventi sui singoli edifici;

6. nella stessa ottica potrebbero essere stati **eliminati gli interventi di demolizione/ricostruzione di almeno 3 alloggi**, sostituiti con interventi su edifici ricompresi in aree degradate.

Aumento del numero di interventi sugli edifici esistenti a seguito della previsione di nuove premialità:

7. Per gli **interventi di riqualificazione di edifici in zone produttive dismesse**, di cui all'art. 35 bis, viene previsto un incremento della SUC entro il limite del **10%** e la **modifica della destinazione d'uso** dell'area dismessa;

8. Viene prevista una ulteriore **premialità del 5%** per gli interventi di recupero su edifici residenziali e non residenziali che prevedono **la realizzazione di locali adibiti a nidi d'infanzia**. **Si fa notare che a riguardo sarebbe opportuno prevedere un vincolo temporale nella destinazione d'uso e il rinvio alla normativa di riferimento (l.r. 30/05) per la definizione dei requisiti del servizio in oggetto (Servizi integrativi per la prima infanzia);**

9. E' infine prevista una **premialità del 25%** per interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva, qualora venga prevista la **sostituzione delle coperture di cemento-amianto con impianti fotovoltaici**, nei casi in cui la rimozione non sia dovuta ad obbligo normativo **che però non sono specificati dalla legge**.

Previsione di nuove procedure tecniche da applicarsi da parte dei Comuni, con effetti economici e urbanistici:

10. Viene **introdotto il Piano attuativo** (Titolo III della l.r. 11/2005, già previsto dalla l.r.13/09 per interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva, di cui all'art. 36) **per la realizzazione di interventi di recupero su edifici a**

IV – ANALISI ECONOMICA

destinazione residenziale (art. 35 comma 1) e **non residenziale** (art. 35 bis). A riguardo **non è chiaro se la dizione “fatto salvo l'eventuale piano attuativo”, di cui al comma 1 dell'art. 38 (disposizioni applicative), si intenda solo per gli artt. 34 e 36 o anche per gli artt. 35 e 35 bis;**

11. la realizzazione di interventi di recupero su edifici non residenziali nelle zone produttive dismesse possono essere rivolti alla **rivitalizzazione dell'area dimessa con modifica della destinazione d'uso;**

12. La previsione dell'**individuazione da parte dei Comuni delle zone degradate, in assenza di criteri definiti dalla legge, potrebbe di fatto rendere di difficile applicazione l'intervento previsto al comma 4 dell'art.35;**

13. Ad eccezione dell'art. 36 (Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva) **le disposizioni si applicano alle domande complete (cantierabili) presentate al comune entro sessanta mesi dall'entrata in vigore della presente legge** (60 mesi meno il 18 già trascorsi = 42 mesi= giugno 2014);

14. **Riparte per i comuni il termine di 60 giorni** (dall'entrata in vigore della nuova legge) **per escludere l'applicabilità delle norme del Piano casa o stabilire limiti inferiori di ampliamento;**

15. **Sempre entro lo stesso termine di 60 giorni, riparte per i comuni il termine per stabilire criteri per l'attribuzione della misura delle percentuali di premialità previste;**

16. **Viene introdotta la formula di salvaguardia per le eventuali convenzioni o accordi per la locazione a canone concordato, stipulati ai sensi delle previsioni del comma 3 dell'articolo 35 della L.r. 13/2009, prima dell'entrata in vigore della presente legge.**

Si può infine rilevare che le finalità della PDL, elencate al comma 2, dell'art. 1, in generale producono effetti economici nella misura in cui migliorano l'ambiente e la qualità della vita delle persone, il contesto urbano, la qualità degli edifici, operano per il contenimento del consumo del suolo e incentivano la produzione di energia da fonti rinnovabili.

V – ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Interventi previsti dalla legge regionale 13/2009 e modificati dalla PDL		Interventi della l.r. 13/09 rimasti invariati	Interventi non previsti dalla l.r. 13/09	Ulteriori premialità previste dalla PDL		
Capo I	Capo II					
Definizione delle quantità premiali di cui alla l.r. 12/08 e l.r. 17/08	Caratteristiche comuni Capo II - art. 33 (Finalità e ambito di applicazione) - art. 38 (Disposizioni applicative) - art. 10 PDL (Norme transitorie e finali)					
Interventi di sostenibilità ambientale per la realizzazione di edifici l.r. 17/2008 – art. 32	Interventi di recupero su edifici a destinazione residenziale – art. 35	Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva – art. 36	Interventi di ampliamento di edifici residenziali – art. 34	Interventi di recupero su edifici non residenziali – art. 35 bis		
Premialità previste	Rimane la previsione di un incremento fino ad un massimo del 20% della potenzialità edificatoria stabilita in via ordinaria dallo strumento urbanistico generale, dal piano attuativo o da specifiche normative sul lotto oggetto di intervento.	- Rimane l'incremento della SUC entro il limite massimo del 25% ; - novità: nelle aree dichiarate degradate dai Comuni la SUC può essere incrementata fino al 35% .	- Rimane la previsione di un incremento massimo della SUC del 20% per interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva ricadenti nelle zone di tipo D; - Novità: la SUC in ampliamento può raggiungere il 25% se l'intervento prevede la sostituzione delle coperture di cemento-amianto con impianti fotovoltaici.	Rimane la previsione di un incremento massimo della SUC del 20% per interventi di ampliamento di ciascuna unità familiare e comunque fino al massimo complessivo di 70 mq.	Per interventi di riqualificazione per edifici in zone produttive dismesse, la SUC può essere incrementata entro il limite del 10% .	- Art. 35 ter: è prevista una premialità del 5% per interventi di recupero su edifici residenziali e non (artt. 35 e 35 bis) che prevedano la realizzazione di locali adibiti a nidi d'infanzia.
Certificazioni richieste	Certificazione di sostenibilità ambientale almeno di classe B (previsione precedente in classe A)	- Sostenibilità ambientale almeno di classe B ; - novità: certificazione energetica almeno di classe B (per interventi in aree degradate).		Sostenibilità ambientale almeno di classe B e certificazione energetica almeno di classe B .	Sostenibilità ambientale almeno di classe B e certificazione energetica almeno di classe B .	
Inclusione Zone prima escluse o non previste	Non sono più escluse le zone di tipo E	L'ambito di applicazione degli interventi di cui agli artt. 34, 35 e 36 è esteso alle aree agricole.	E' prevista l'individuazione, da parte dei Comuni, delle aree degradate .		E' esclusa da questi interventi la zona territoriale omogenea "E"	
Altre modifiche	Con riferimento all'esclusione degli interventi, non si parla più di zona "tipo A", ma " Zona territoriale	- non sono più esclusi gli edifici eseguiti in assenza di titolo abilitativo e che non abbiano conseguito alla data del 31 marzo 2009 il titolo abilitativo a sanatoria dell'accertamento di conformità;	- viene abrogato il comma 3 riguardante gli interventi su edifici costituiti da almeno 8 alloggi, che prevedeva		Gli interventi di recupero su edifici non residenziali possono essere rivolti alla rivitalizzazione dell'area	

V – ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Interventi previsti dalla legge regionale 13/2009 e modificati dalla PDL		Interventi della l.r. 13/09 rimasti invariati	Interventi non previsti dalla l.r. 13/09	Ulteriori premialità previste dalla PDL	
Capo I	Capo II				
Definizione delle quantità premiali di cui alla l.r. 12/08 e l.r. 17/08	Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione urbanistica architettonica, strutturale e ambientale degli edifici esistenti				
Interventi di sostenibilità ambientale per la realizzazione di edifici l.r. 17/2008 – art. 32	Caratteristiche comuni Capo II - art. 33 (Finalità e ambito di applicazione) - art. 38 (Disposizioni applicative) - art. 10 PDL (Norme transitorie e finali)	Interventi di recupero su edifici a destinazione residenziale – art. 35	Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva – art. 36	Interventi di ampliamento di edifici residenziali – art. 34	Interventi di recupero su edifici non residenziali – art. 35 bis
omogenea A”	- con riferimento all'esclusione degli interventi, non si parla più di zona “tipo A”, ma di “Zona territoriale omogenea A” ; - Fatto salvo per gli interventi di cui all'articolo 36, le disposizioni inerenti gli interventi previsti dal Capo II hanno validità per le istanze di titoli abilitativi presentate al comune e complete della documentazione richiesta dalle normative entro sessanta mesi dall'entrata in vigore della l.r.13/09 (48 mesi effettivi).	che una parte dell'incremento della Suc fosse destinato alla realizzazione di alloggi da locare a canone concordato; - non è più previsto l'incremento della SUC del 35% per demolizione e ricostruzione di almeno 3 edifici, previsto al comma 4.			dismessa con modifica della destinazione d'uso (da produttiva in residenziale, commerciale, direzione, di servizi, oppure volta alla creazione di siti di archeologia industriale).
Procedure previste	Rimangono invariate: l'interessato richiede al soggetto che rilascia la certificazione di sostenibilità ambientale, l'attestato preliminare. Il Comune esercita l'attività di controllo ed eventualmente applica le sanzioni pecuniarie massime previste.	Novità: interventi da attuarsi mediante Piano Attuativo di cui al titolo III della l.r. 11/05 - Riparte per i Comuni il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della PDL per escludere l'applicabilità delle norme o stabilire limiti inferiori di ampliamento per specifici immobili o zone del proprio territorio; - viene spostato il termine di ultimazione degli edifici che si definiscono esistenti e a cui si applicano le disposizioni del Capo II: entrata in vigore della nuova legge (nella legge 13/09 il termine era alla data del 31/03/09); - entro sessanta mesi dall'entrata in vigore della l.r.13/09 la realizzazione degli interventi di cui all'art. 35, 35 bis e 35 ter è consentita esclusivamente con procedimento edilizio abbreviato; quella degli art. 34 e 36 con denuncia di inizio di attività(DIA), fatto salvo l'eventuale piano attuativo.	Rimangono gli interventi da attuarsi mediante Piano Attuativo di cui al titolo III della l.r. 11/05	- La DGR 1854/09 ha dettato gli indirizzi per l'applicazione del comma 2 dell'art.34; - la DGR 1063/09 ha approvato i criteri per la realizzazione degli interventi di ampliamento degli edifici a destinazione residenziale di cui all'art. 34, comma 3	Interventi da attuarsi mediante Piano Attuativo di cui al titolo III della l.r. 11/05

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 186

FIRME

<i>Gli istruttori</i>	Dott.ssa Vania Bozzi _____
	Dott. Nicola Falocci _____
Il Responsabile di Sezione	Dott.ssa Seriana Mariani _____
Il Responsabile del Processo	Dott. Francesco T. De Carolis _____
<i>Data</i>	Perugia, 16 novembre 2010