



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione e Studi

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 181

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto Proposta di legge di iniziativa consiliare

Numero atto 181

Proponente Consiglieri Nevi, Modena, Lignani
Marchesani, Mantovani, Monni, De Sio, Rosi e
Valentino.

Titolo “Norme per la riqualificazione del patrimonio
edilizio esistente – Ulteriori modificazioni
delle leggi regionali 26/6/2009, n. 13 e
22/2/2005 n. 11”

Pervenuto al Consiglio il 7.10.2010

Legislatura IX

Istruttori Vania Bozzi, Nicola Falocci

Data istruttoria 16.44.30

I – OBIETTIVI

1. Obiettivi diretti ed espliciti

La PDL intende riproporre il piano casa nel suo spirito originario ampliando la tipologia abitativa e la superficie complessiva su cui è possibile intervenire, aprendo alle zone agricole ed eliminando gli interventi impeditivi finora previsti da parte delle amministrazioni comunali.

Finalità esplicita della legge, che si caratterizza per la sua validità permanente, è quella di migliorare la funzionalità degli spazi abitativi, produttivi e pertinenziali degli edifici esistenti e assicurare il conseguimento di elevati livelli di sicurezza, di efficienza energetica e qualità architettonica.

2. Strumenti previsti per perseguire gli obiettivi

Gli obiettivi della legge sono perseguiti attraverso:

1. apertura alla zona “E” degli interventi previsti nella PDL;
2. possibilità di ampliamento per tutti gli immobili siti in zone agricole, indipendentemente dall'anno di costruzione;
3. sufficienza della certificazione energetica di classe B in caso di nuova costruzione, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali;
4. nel caso di edifici residenziali, ampliamento sia della tipologia su cui è possibile intervenire che della superficie complessiva;
5. possibilità di effettuare interventi su tutti quegli immobili i cui lavori siano stati completati alla data di entrata in vigore della presente legge;
6. realizzazione di tutti gli interventi a condizione di garantire il miglioramento della qualità architettonica e ambientale dell'edificio esistente, assicurare il rispetto delle fasce di rispetto stradali e ferroviarie e delle distanze minime e il rispetto delle normative tecniche per le costruzioni, con particolare riferimento a quelle sismiche;
7. ampliamento degli edifici realizzata con materiali e secondo tecniche di elevata efficienza energetica, definite dalla Giunta regionale.

3. Corrispondenza con la programmazione regionale

DAP 2010

Ambiente, Governo del territorio e protezione civile

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. Ridefinendo competenze e strumenti, con questa legge si è scelto di puntare sull'integrazione

I – OBIETTIVI

tra la Programmazione del territorio, di natura prevalentemente economica, e la sua Pianificazione.

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.

Sono quindi due le questioni importanti aperte sottolineate dal DAP 2010: quella relativa 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, alla 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

I – OBIETTIVI

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 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.

4. Effetti su altri settori o ambiti diversi da quelli previsti

La PDL in esame, nell'ottica generale della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, produce effetti sulla qualità ambientale e paesaggistica, sullo sviluppo sostenibile, sulla qualificazione degli insediamenti, sullo sviluppo dei sistemi rurali residenziali, sulla sicurezza e l'efficienza energetica dell'abitato.

II – DESTINATARI

5. Destinatari diretti	<ul style="list-style-type: none">– La Giunta regionale che, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, deve definire le tecniche di elevata efficienza energetica con cui gli edifici esistenti vanno ampliati;– I Comuni chiamati, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, a definire sul proprio territorio l'applicabilità delle norme previste;– I Soggetti che rilasciano la certificazione di sostenibilità ambientale e quella energetica necessaria ai proprietari di immobili e ai costruttori interessati per poter accedere alle premialità previste dalla PDL.
6. Destinatari indiretti	<p>I proprietari di immobili e le imprese edili che, in base alla PDL, possono realizzare interventi di ampliamento o recupero su edifici a destinazione residenziale o interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva o realizzare edifici con certificazione di sostenibilità ambientale almeno di classe “B”.</p>
7. Zone territoriali di intervento	<p>Tutto il territorio regionale.</p>
8. Forme di pubblicità per i destinatari	<p>Nella PDL non sono previste forme di pubblicità per i destinatari, fatte salve quelle richieste nelle procedure di adozione dei piani attuativi ove presenti.</p>

III – ANALISI DEL CONTESTO

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

1. Edificio esistente

Al comma 3 dell'art.2 è contenuta la definizione di **edificio esistente** “*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, com ma 1, lettere a) e d-bis) della legge regionale 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 edelle 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 abilitativi per gli interventi consentiti”. **Ciò comporta che gli interventi possono essere previsti su tutti gli immobili i cui lavori siano stati ultimati alla data di entrata in vigore della presente legge.***

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 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.

Nel contesto generale di un maggior ventaglio degli interventi realizzabili delineato dalla PDL, **l'incremento della SUC attraverso il riconoscimento di quantità edificatorie aggiuntive (premiabilità), è una misura condizionata, come esplicitato all'art.6 della legge, a:**

- a) garantire il miglioramento della qualità architettonica ed ambientale dell'edificio esistente;
- b) assicurare il rispetto delle fasce di rispetto stradali e ferroviarie e delle distanze minime stabilite dal regolamento n. 9/2008;
- c) rispettare le normative tecniche per le costruzioni con particolare riferimento a quelle sismiche, statali e regionali.

10. Rispondenza dell'atto ad esigenze di nuove realtà socio economiche

Come viene sottolineato nella relazione illustrativa, la PDL vuole rappresentare uno strumento per rilanciare molti settori economici che il “piano casa” approvato nel 2009 dalla Regione Umbria (l.r. 13/2009) ha invece ignorato, ponendo di fatto molti vincoli all'attuazione dell'intesa stipulata tra Governo e regioni il 31 marzo 2009. L'intento è quello di riproporre il piano casa nel suo spirito originario, eliminando gli interventi impeditivi da parte delle amministrazioni comunali e ampliando lo spettro delle aree e degli edifici su cui è possibile operare.

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N. 181

III – ANALISI DEL CONTESTO

	<p>Pur presentandosi come legge nuova, di fatto la PDL è pienamente comprensibile solo mettendola in riferimento con la legge regionale 13/2009, come viene fatto nella tabella riportata alla Sezione V – Allegato ai dati di contesto, nella quale le modifiche rispetto alle norme regionali sul governo del territorio sono evidenziate in giallo.</p>
11. Presenza di dati e informazioni nella relazione di accompagnamento	No.
12. Definizione del contesto socio-economico: Dati e informazioni di sintesi	<p>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.</p> <p>La proposta - dopo l'esame nel <u>Consiglio dei ministri del 13 marzo 2009</u> - è stata oggetto di un tavolo tecnico congiunto Governo Regioni ed ha portato all'<u>Intesa firmata il 31 marzo 2009</u>, recepita dalla Conferenza Stato/regioni del 1 aprile e di nuovo sottoposta al varo del <u>Consiglio dei ministri riunitosi subito dopo la conferenza</u>. 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).</p> <p>Oggetto dell'intesa:</p> <ol style="list-style-type: none">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;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;semplificazione delle procedure: per velocizzare la concreta applicazione di quanto previsto. <p>Sono esclusi interventi edilizi di ampliamento su edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.</p> <p>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,</p>

III – ANALISI DEL CONTESTO

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. 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 occorra 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, via libera agli interventi nei centri storici e 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

III – ANALISI DEL CONTESTO

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 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

III – ANALISI DEL CONTESTO

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 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.

13. 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.

III – ANALISI DEL CONTESTO

**14. 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. 181

IV – ANALISI ECONOMICA

15. 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, di effettuare interventi di ampliamento e recupero degli immobili esistenti alla data di entrata in vigore della legge, con ricadute importanti sul tessuto economico regionale, anche in considerazione della natura permanente delle disposizioni.
16. L'intervento si caratterizza come:	<i>Strutturale</i> La legge proposta ha validità permanente e le sue disposizioni prevalgono sugli strumenti urbanistici.
17. 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.
18. 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 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 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</p>

IV – ANALISI ECONOMICA

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 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.

IV – ANALISI ECONOMICA

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%.

19. Valutazione dei possibili effetti economici dell'intervento:

Ampliamento della platea dei possibili destinatari degli interventi:

1. apertura alla zona "E" degli interventi previsti nella PDL;
2. possibilità di ampliamento per tutti gli immobili siti in zone agricole, indipendentemente dall'anno di costruzione;
3. sufficienza della certificazione di sostenibilità ambientale di classe B in caso di nuova costruzione, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali;
4. in tutti i casi di demolizione e ricostruzione in cui è prevista la certificazione energetica, essa è sufficiente in classe B e non A;
5. nel caso di edifici residenziali, ampliamento sia della tipologia su cui è possibile intervenire che della superficie complessiva;
6. nuova definizione di edificio esistente e conseguente possibilità di effettuare interventi su tutti quegli immobili i cui lavori siano stati completati alla data di entrata in vigore della presente legge.

Aumento del numero di interventi sugli edifici esistenti a seguito della previsione premialità maggiori rispetto a quelle definite dalla l.r. 13/2009:

1. Gli edifici a destinazione residenziale possono essere demoliti e ricostruiti con un incremento della SUC entro il limite massimo del **35%** di quella esistente (nella l.r. 13/2009 l'incremento era possibile fino al 20%), anche in caso di cambio di destinazione d'uso a civile abitazione e anche nelle zone agricole, nelle aree dove sono già presenti

IV – ANALISI ECONOMICA

edifici di tipo abitativo o ricettivo.

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

1. Al fine di evitare che si innesti un procedimento troppo oneroso rispetto alla superficie premiale prevista o al contrario si disincentivi in origine l'intervento, oltre a intervenire su zone e premialità **la PDL prevede procedure snelle per l'attivazione degli interventi**, che si sostanziano (ad esclusione degli interventi di ampliamento su edifici a destinazione produttiva), nella trasmissione con modalità telematica dell'istanza al comune tramite il sistema di gestione del procedimento del comune medesimo o con posta elettronica certificata e con la **previsione dell'adozione da parte della giunta comunale del piano attuativo**, finalizzato alla realizzazione degli interventi previsti dalla legge, con tempi di deposito e pubblicazione ridotti a metà;
2. **la validità permanente delle disposizioni inerenti gli interventi previsti dalla legge e l'eliminazione di interventi impeditivi da parte delle amministrazioni comunali, chiamate a stabilire l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 3, 4, e 5 della proposta, ma non ad escluderle (come invece prevedeva il comma 3 dell'art. 33 della l.r. 13/2009), contribuisce a creare un panorama certo di regole e quindi a stabilizzare il quadro delle aspettative di privati e imprese, limitando il fenomeno della presentazione di domande non accompagnate da una effettiva maturazione del progetto di riqualificazione del patrimonio edilizio;**
3. oltre a prevedere modificazioni della legge regionale 13/2009, con l'abrogazione prevista all'art. 9 della PDL del Capo II del Titolo II a decorrere dal 1 gennaio 2011 (fatte salve le istanze di titoli abilitativi presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge) e la sostituzione del comma 1 dell'art. 32 relativo alla realizzazione di edifici che ottengono la certificazione di sostenibilità ambientale, **la PDL all'art. 10 interviene anche a modificare il comma 8 dell'art. 35 della l.r. 11/2005 «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale».** In particolare prevede che negli interventi di ristrutturazione urbanistica di edifici rurali esistenti, con riferimento ai quali è prevista la demolizione e ricostruzione, siano computate le superfici già eventualmente interessate da cambiamento di destinazione d'uso che hanno effettivamente comportato un aumento delle superfici utili coperte e non un mero cambio di destinazione d'uso di volumi esistenti.

V -ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Interventi previsti dalla PDL

Capo I – Interventi finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale di edifici esistenti		Capo II Modifiche e abrogazioni di leggi regionali			
Tabella 186	Caratteristiche comuni art. 3, 4,5.	Interventi di ampliamento degli edifici a destinazione residenziale (art.3)	Interventi di recupero su edifici a destinazione residenziale (art.4)	Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva (art. 5)	Interventi di sostenibilità ambientale per la realizzazione di edifici (art. 8)
Ambito di applicazione (art. 2)	Le disposizioni della legge non si applicano agli edifici: - ricadenti nei centri storici; - ricadenti nelle zone a rischio frana e idraulico; - ricadenti negli ambiti sottoposti a consolidamento; - ricadenti negli ambiti di riserva integrale e di riserva generale orientata dei parchi nazionali; - classificati come beni culturali; - ricadenti nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico; - eseguiti in assenza di titolo abilitativo e che all'entrata in vigore della presente legge non abbiano conseguito il titolo abilitativo a sanatoria a seguito dell'accertamento di conformità o condono edilizio. (la l.r. 13/2009 all'art. 33 "Finalità e ambito di applicazione" escludeva dall'ambito di applicazione degli interventi finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale di edifici esistenti, anche quelli realizzati nelle zone agricole e quelli ricadenti in zone omogenee o ambiti ove le normative e lo strumento urbanistico precludono la possibilità di realizzare ampliamenti o ristrutturazioni che riguardino la completa demolizione e ricostruzione dell'edificio. Prevede inoltre che gli incrementi della SUC non si cumulino con quelli consentiti con strumenti urbanistici comunali o da norme regionali).	Edifici esistenti (come definiti ai commi 1 e 3 dell'art. 22 del Reg. 3 novembre 2008 n. 9 della l.r. 1/2004) i cui lavori siano stati ultimati alla data di entrata in vigore della presente legge (nella l.r. 13/2009 il riferimento temporale era alla data del 31/03/2009)	- Edifici esistenti; come definiti all'art.3 della legge; - gli interventi sono consentiti su edifici residenziali ove sono presenti anche destinazioni d'uso diverse, nella misura non superiore al 35% della SUC esistente (nella l.r. 13/2009 previsto il 25%) e computato con riferimento all'intera superficie esistente (nella l.r. 13/2009 con riferimento alla superficie destinata a residenza).	- Edifici esistenti ricadenti nelle zone di tipo "D" (nella l.r. 13/2009 era prevista l'esclusione per quelli a destinazione artigianale, industriale e per servizi); - il piano attuativo interessa una superficie fondiaria di almeno 15.000 mq (nella l.r. 13/2009 la previsione era di 20.000mq).	
Condizioni per gli interventi (art. 6)	- Garantire il miglioramento della qualità architettonica ed ambientale dell'edificio esistente; - mantenere gli allineamenti lungo i fronti stradali e assicurare il rispetto delle disposizioni sulle fasce di rispetto stradali e ferroviarie e sulle distanze minime stabilite dal regolamento n. 9/2008; - rispettare le normative tecniche per le costruzioni con particolare riferimento a quelle antisismiche, statali e regionali (nella l.r. 13/2009 all'art. 37 Condizioni per gli interventi, si prevedeva anche quella di non superare l'altezza massima consentita dallo strumento urbanistico).				
Premialità		Ampliamento della SUC entro il limite del 20% di ciascuna unità immobiliare e comunque entro il massimo di 100 m.q., su edifici: a) di tipologia unifamiliare, bifamiliare o trifamiliare	- Gli edifici a destinazione residenziale possono essere demoliti e ricostruiti con un incremento della SUC entro il limite massimo del 35% di quella esistente (nella l.r. 13/2009 era consentito un	L'ampliamento o la demolizione e ricostruzione, prevede un incremento massimo del 20% della SUC.	Incremento della SUC fino ad un massimo de 20% . (l'articolo 8 sostituisce il coma 1 dell'art. 32 della l.r. 13/2009, che prevede una certificazione ambientale di classe "A", ed esclude le zone

V -ALLEGATO AI DATI DI CONTESTO

Interventi previsti dalla PDL					
Tabella 186	Capo I – Interventi finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale di edifici esistenti				Capo II Modifiche e abrogazioni di leggi regionali
	Caratteristiche comuni art. 3, 4,5. →	Interventi di ampliamento degli edifici a destinazione residenziale (art.3)	Interventi di recupero su edifici a destinazione residenziale (art.4)	Interventi di ampliamento di edifici a destinazione produttiva (art. 5)	Interventi di sostenibilità ambientale per la realizzazione di edifici (art. 8)
		(tipologia quest'ultima non prevista dalla l.r. 13/2009); b) tipologia diversa da quella di cui alla lettera a), con SUC non superiore a 450 mq, indipendentemente dal numero di unità immobiliari (nella l.r. 13/2009 era prevista una Suc massima di 350 mq).	incremento massimo del 25%); - gli interventi di recupero sono consentiti anche negli edifici rurali non adibiti a residenza, in caso di cambiamento di destinazione d'uso (le zone agricole erano escluse dagli interventi previsti dalla l.r. 13/2009).		di tipo "E" agricole).
Certificazione richiesta			Sostenibilità ambientale almeno di classe "B"		Sostenibilità ambientale almeno di classe "B"
Procedure previste	Fatto salvo per gli interventi di cui all'art.5, le disposizioni della legge hanno carattere permanente (la l.r. 13/2009 prevede invece interventi a carattere temporaneo: le disposizioni si applicano alle domande complete (cantierabili) presentate al comune entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore); - il piano attuativo finalizzato all'adozione di tutti gli interventi previsti dalla legge è adottato dalla Giunta comunale con tempi di deposito e pubblicazione ridotti a metà; - i Comuni hanno 60 giorni dall'entrata in vigore della legge per stabilire l'applicabilità delle norme (nella l.r. 13/2009 si dava possibilità per i Comuni di escludere l'applicabilità delle norme o stabilire limiti inferiori di ampliamento); - a decorrere dal 1 gennaio 2010 è prevista l'abrogazione del Capo II del Titolo II della l.r. 13/2009, le cui norme continuano ad applicarsi per i titoli abilitativi presentati prima dell'entrata in vigore della legge; - la PDL all'art. 10 modifica il comma 8 dell'art. 35 della l.r. 11/2005 prevedendo che negli interventi di ristrutturazione urbanistica di edifici rurali esistenti, siano computate le superfici già eventualmente interessate da cambiamento di destinazione d'uso che hanno effettivamente comportato un aumento delle superfici utili coperte e non un mero cambio di destinazione d'uso di volumi esistenti.			L'articolo 5 prevede che gli interventi siano realizzati per mezzo di piano attuativo.	

ANALISI E ISTRUTTORIA DOCUMENTALE – ATTO N.181

FIRME

<i>Gli istruttori</i>	Dott.ssa Vania Bozzi _____
	Dott. Nicola Falocci _____
<i>Il Responsabile di Sezione</i>	Dott.ssa Seriana Mariani _____
<i>Il Responsabile del Processo</i>	Dott Francesco T. De Carolis _____
<i>Data</i>	Perugia, 16.11.2009