

A.S. 1309

RELAZIONE TECNICA DI PASSAGGIO

Si evidenzia, preliminarmente, che il disegno di legge A.S. 1309 concerne il testo già approvato dalla Camera dei Deputati come A.C. 1987-A, nella formulazione risultante dall'approvazione di taluni emendamenti in Commissione referente, nonché dall'accoglimento della proposta di correzione formale volta a sostituire nel testo, ovunque ricorra, il riferimento all'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, con il riferimento all'articolo 41-*quinquies*, primo comma, della medesima legge.

Quanto sopra, nel presupposto che - risultando formalmente abrogati, alla data odierna, i commi da 1 a 5 del citato articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 - è necessario adeguare il disegno di legge ai precetti della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n. 1, che, al punto 3.3.2, precisa che "*nella citazione dei commi deve farsi riferimento alla sequenza di essi vigente alla data di entrata in vigore dell'atto normativo che rinvia ai medesimi*".

Tenuto conto che il disegno di legge in esame, ai commi da 1 da 3, reca disposizioni di natura interpretativa e che, al riguardo (punto 4.12), la medesima circolare precisa che "*Le disposizioni di interpretazione autentica devono limitarsi a chiarire il significato delle norme richiamate, ovvero ad individuare una fra le varie interpretazioni possibili senza modificarne il tenore testuale*", si precisa, ai fini delle valutazioni finanziarie, che, laddove nel testo dell'A.S. 1309 - e, conseguentemente, nella presente relazione tecnica - si indica l'articolo 41-*quinquies*, primo comma, della legge n. 1150 del 1942, ci si riferisce alla disposizione contenuta nell'originario sesto comma dell'articolo 41-*quinquies*, della legge n. 1150 del 1942, che recita testualmente che: "*Nei comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa*".

Ciò premesso, si osserva che il disegno di legge in esame mira all'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei Comuni e di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano, nonché di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia.

In merito, si ricorda che il succitato l'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 (nell'A.S. 1309 e d'ora in avanti nel testo indicato come articolo 41-*quinquies*, primo comma, della legge n. 1150 del 1942), detta disposizioni in materia di individuazione di limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale.

La norma surrichiamata, nel tempo ha dato luogo a contasti interpretativi che in relazione alla necessità o meno della previa approvazione di pianificazione attuativa (piano particolareggiato o di lottizzazione) nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate.

La predetta disposizione risulta strettamente connessa con l'articolo 8 del decreto n. 1444 del 1968, che detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi. È il caso di ricordare che, con riferimento all'indicazione di natura parametrica, lo stesso decreto del 1968, all'articolo 1, ha precisato come essa sia rivolta ai Comuni in occasione dell'esercizio della pianificazione, consentendo loro di stabilire le densità territoriali e fondiari, le altezze ecc. sulla base della ricognizione e dell'analisi del territorio comunale.

Con riferimento ai limiti fissati dal decreto in questione (compresi densità, altezze, distanze) si ricorda che, come ribadito anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 217 del 2020), essi trovano il proprio fondamento nell'articolo 41-*quinquies*, **originari** ottavo e nono comma, della legge 17 agosto 1942,



n. 1150 (Legge urbanistica), ed hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (Corte Cost. sentenza n. 232 del 2005), salvo quanto previsto attualmente dall'articolo 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, costituendo principi fondamentali della materia.

Ciò premesso in via generale, si rappresenta che l'**articolo 1, al comma 1, primo periodo**, reca una norma di interpretazione autentica, finalizzata a chiarire che l'articolo 41-*quinquies*, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 deve essere interpretato nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dal citato articolo 41-*quinquies*, primo comma, della legge n. 1150 del 1942, ferma restando comunque l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni.

Il medesimo **comma 1, al secondo periodo**, chiarisce invece che l'articolo 8, numero 2), del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, deve essere interpretato nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze eccedenti l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato, o nei casi in cui sia previsto dagli strumenti urbanistici. Viene ulteriormente specificato che resta ferma, comunque, l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni, nonché il rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'articolo 7 del citato decreto n. 1444 del 1968.

In relazione al disposto di cui al comma 1, il **comma 2** precisa che, in ogni caso, rimangono fermi:

- il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali;
- limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario.

Il **comma 3**, nel recare un'ulteriore norma di interpretazione autentica, chiarisce che, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, l'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, deve essere interpretato nel senso che rientrano tra gli interventi di ristrutturazione edilizia gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto disposto dal sesto periodo dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In relazione a questi casi, il **comma 4** precisa che, in ogni caso, rimane fermo il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali.



In merito alla insussistenza di effetti sul gettito da oneri di urbanizzazione che potrebbero verificarsi in conseguenza della prosecuzione di attività di costruzione consentite dal presente provvedimento e in precedenza inibite dall'autorità giudiziaria sulla base della disciplina previgente, al netto dei minori importi che potrebbero derivare dal possibile maggior ricorso a titoli abilitativi edilizi semplificati a cui potrebbero essere correlati minori oneri di urbanizzazione, si evidenzia che il possibile maggior ricorso a titoli abilitativi edilizi semplificati, in particolare alla SCIA alternativa di cui all'articolo 23, comma 01, del d.P.R. n. 380 del 2001 in luogo del permesso di costruire, non determina, in generale, la corresponsione di minori oneri di urbanizzazione, posto che il secondo periodo del citato articolo 23, comma 01, statuisce espressamente che gli interventi soggetti a SCIA alternativa *“sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16”*. Al riguardo, al netto del maggior numero di titoli semplificati astrattamente rilasciabili rispetto a fattispecie procedurali più complesse, appare opportuno richiamare quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, del Testo unico, il quale prevede che *“Salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo.”*

Il **comma 5** reca una disposizione di carattere transitorio, finalizzata a disciplinare i casi in cui siano intervenuti, alla data di entrata in vigore della presente legge, provvedimenti attinenti ai procedimenti di cui ai commi 1 e 3 non più impugnabili, ovvero confermati in via definitiva in sede giurisdizionale. In tali casi, sono fatti salvi gli effetti discendenti dai menzionati provvedimenti.

Inoltre, tenuto conto che in ogni caso, trova applicazione quanto stabilito dal successivo comma 8, dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In merito agli effetti sul gettito da sanzioni conseguente da provvedimenti attinenti ai procedimenti di cui ai commi 1 e 3 ancora impugnabili, ovvero non confermati in via definitiva in sede giurisdizionale, **si rappresenta che tali somme**, stante il carattere eventuale, **non sono** considerate nei tendenziali di finanza pubblica nell'ambito dei documenti di programmazione economica e finanziaria.

I **commi 6 e 7** precisano che l'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi e che resta fermo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Da ultimo, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica a seguito dell'entrata in vigore del progetto di legge in esame, il **comma 8** prevede che le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, in relazione alle costruzioni rientranti nella disciplina dell'articolo 41-*quinquies*, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si applicano esclusivamente alle spese sostenute per interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione di edifici per i quali risultino approvati, entro il 17 febbraio 2023, nelle forme previste dalla disciplina urbanistica applicabile, anche di livello regionale, i relativi piani attuativi, anche mediante piani di lottizzazione convenzionata, e risulti comprovata l'avvenuta presentazione, entro la data del 29 dicembre 2023, della richiesta del titolo abilitativo legittimante all'esecuzione dei lavori.

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 2 del decreto-legge n. 11 del 2023, rubricato “Modifiche in materia di cessione dei crediti fiscali”, al comma 1, ha stabilito, a decorrere dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto (*i.e.* 17 febbraio 2023), il divieto di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione, per un contributo anticipato sotto forma di sconto o per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per alcuni interventi di recupero del patrimonio edilizio,



efficienza energetica e superbonus, misure antisismiche, manutenzione facciate, installazione di impianti fotovoltaici, colonnine di ricarica e abbattimento delle barriere architettoniche.

Il medesimo articolo 2 del decreto-legge n. 11 del 2023, al comma 2, lettera c), primo periodo, ha tuttavia consentito ai soggetti interessati di poter esercitare le opzioni di cui all'articolo 121, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (*i.e.* la corresponsione del contributo ovvero la cessione del credito d'imposta in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione fiscale spettante) anche in data successiva al 17 febbraio 2023, in relazione agli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici per i quali sia già stata presentata l'istanza per l'acquisizione del relativo titolo abilitativo.

Peraltro, limitatamente al caso di edifici situati in aree classificate come zone sismiche di categoria 1, 2 e 3, il medesimo articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto-legge n. 11 del 2023, al secondo periodo, ha consentito di esercitare le opzioni sopra menzionate anche alle spese per gli interventi di efficienza energetica di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020 e per gli altri interventi menzionati all'articolo 121, comma 2, del medesimo decreto-legge (*i.e.* recupero del patrimonio edilizio, adozione di misure antisismiche, recupero o restauro della facciata, installazione di impianti fotovoltaici, installazione di colonnine di ricarica dei veicoli elettrici e superamento ed eliminazione di barriere architettoniche), purché compresi in piani di recupero del patrimonio edilizio esistente o di riqualificazione urbana comunque denominati, aventi contenuti progettuali di dettaglio, già approvati dalle amministrazioni comunali a termine di legge e diretti a conseguire il risparmio del consumo energetico e all'adeguamento sismico dei fabbricati interessati. A tal proposito, si ricorda che l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 212 del 2023, ha stabilito che le deroghe al blocco dello sconto in fattura o della cessione del credito di cui al suddetto articolo 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del decreto-legge n. 11 del 2023 si applicano esclusivamente in relazione agli interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici per i quali, alla data del 29 dicembre 2023, risulti già la richiesta di titolo abilitativo per l'esecuzione dei lavori.

Considerato il quadro normativo sopra delineato, si osserva come il progetto di legge in esame, avendo chiarito la non necessità della previa approvazione di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata per determinati interventi di recupero edilizio di lotti e comparti edilizi con finalità di riqualificazione edilizia, potrebbe, di per sé, comportare un incremento delle ipotesi di cessione del credito connesse ad interventi agevolabili ai sensi della disciplina superbonus, sisma bonus ed ecobonus, con conseguente maggiore impatto sui saldi di finanza pubblica, in relazione a tutti quei casi in cui possa ritenersi superato il requisito di preventiva approvazione del piano richiesto ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del decreto-legge n. 11 del 2023, diano illustrato. Ciò anche tenuto conto del disposto di cui all'articolo 2-bis del medesimo decreto-legge n. 11 del 2023, per il quale la presentazione di un progetto in variante alla comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) o al diverso titolo abilitativo richiesto in ragione della tipologia di intervento edilizio da eseguire non rileva ai fini del rispetto dei termini previsti per l'esercizio dell'opzione.

Pertanto, al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri derivanti dall'eventuale estensione dei benefici fiscali previsti dalla legislazione vigente a favore degli interventi oggetto del presente progetto di legge, il comma 8 in esame opera secondo le seguenti direttrici d'intervento:

- al solo fine di evitare incrementi della cessione del credito relativa alle spese per gli interventi di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020 e per gli altri interventi menzionati all'articolo 121, comma 2, del medesimo decreto-legge, viene mantenuta ferma la rilevanza del requisito di preventiva approvazione del piano richiesto dall'articolo 2, comma 2, lettera



- c), secondo periodo, del decreto-legge n. 11 del 2023, entro il 17 febbraio 2023, ovvero entro la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 11 del 2023;
- al medesimo fine, quale ulteriore requisito richiesto per l'esercizio delle opzioni, **nel presupposto dell'avvenuta approvazione della citata pianificazione attuativa entro il 17 febbraio 2023**, viene **mantenuto** il requisito dell'avvenuta presentazione entro il termine del **29 dicembre 2023**, della richiesta del titolo abilitativo legittimante all'esecuzione dei lavori, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 212 del 2023;
 - in ragione di quanto sopra illustrato, viene espressamente esclusa l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge n. 11 del 2023.

Stante quanto sopra, si ritiene che dalle norme di interpretazione autentica di cui ai commi da 1 a 3 del presente disegno di legge non deriveranno effetti finanziari negativi rispetto a quanto attualmente scontato ai fini dei saldi di finanza pubblica, anche in considerazione delle limitazioni alle fattispecie di cessione del credito connesse alle agevolazioni fiscali, in particolare correlate al cd. superbonus, introdotte, da ultimo, dal decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39.

Infine, tenuto conto delle peculiarità proprie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali la competenza in materia di governo del territorio è esclusiva, il **comma 9** prevede che le disposizioni della proposta di legge in esame trovino applicazione nel territorio delle stesse compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Tanto premesso dal provvedimento in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

