



Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei centri storici

A.C. 344, A.C. 345, A.C. 602

dossier n° 76 /0 - 3 ottobre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	344	345	602
Titolo:	Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei centri storici	Disposizioni per il recupero dei centri antichi d'Italia	Disposizioni per la riqualificazione e la rivitalizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Numero di articoli:	2	3	2
Date:			
presentazione:	19 marzo 2013	19 marzo 2013	29 marzo 2013
assegnazione:	7 maggio 2013	7 maggio 2013	14 maggio 2013
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I , V , VI e VII	I, V, VII e X	I, V, VII e X

Contenuto

Le proposte di legge in titolo sono finalizzate a consentire l'avvio di interventi volti al **recupero**, alla **tutela** e alla **riqualificazione dei centri storici**, da realizzare nelle zone che spetta ai comuni e alle unioni di comuni individuare con propria deliberazione. Gli interventi hanno carattere **integrato**, in quanto possono prevedere il **coinvolgimento sia di soggetti privati che pubblici**.

L'A.C. 345 è pressochè identico al testo unificato delle proposte di legge nn. 169-582-583-1129, approvato dalla Camera dei deputati nel corso della XVI legislatura ([A.S. 2862/XVI](#)), che a sua volta riproduceva, nella sostanza, un analogo provvedimento approvato all'unanimità dalla Camera nella XV legislatura (A.C. 550-A/XV).

Per tale ragione, di seguito si darà conto in primo luogo della descrizione del contenuto della proposta di legge A.C. 345.

La proposta di legge n. 345

Articolo 1

L'articolo 1 prevede, al **comma 1**, che lo Stato favorisca – al fine di **promuovere lo sviluppo e rimuovere gli squilibri economici e sociali di determinati territori ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione** - interventi volti al recupero, alla tutela e alla riqualificazione dei centri storici circoscrivendo l'ambito di applicazione di tali interventi ai soli **comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti** e alle **unioni di comuni costituite esclusivamente da comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti**.

Finalità e campo di applicazione

Tali interventi hanno, altresì, l'obiettivo di **attivare i finanziamenti** per gli interventi nelle aree urbane eventualmente previsti dai Programmi operativi nazionali (**PON**) e dai Programmi operativi regionali (**POR**) adottati nell'ambito dei fondi strutturali per il periodo 2013-2019.

Il **comma 2** pone in capo ai **comuni** con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, e alle unioni di comuni costituite esclusivamente dai citati comuni, la **facoltà di individuare zone** di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, in cui **realizzare interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana**.

Interventi integrati

Le zone di particolare pregio architettonico e culturale saranno individuate:

- sia all'interno del perimetro dei centri storici;
- che negli insediamenti urbani individuati sulla base di parametri qualitativi di natura storica, architettonica e urbanistica definiti dal decreto interministeriale di cui al comma 6.

In proposito il **comma 6** prevede l'**emanazione, entro 3 mesi** dall'entrata in vigore della proposta di legge, di un **decreto interministeriale** (previa intesa in sede di Conferenza unificata) volto a definire i citati parametri qualitativi di natura storica, architettonica e urbanistica sulla base dei quali individuare centri storici e insediamenti urbani in comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, ai quali attribuire il **marchio di «borghi antichi d'Italia»**.

Marchio «borghi antichi d'Italia»

Lo stesso comma precisa che l'attribuzione del citato marchio non comporta il riconoscimento dell'interesse culturale o paesaggistico dei beni o delle aree compresi negli insediamenti urbani interessati, che rimane disciplinato dalle disposizioni del D.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Relativamente alla **tipologia degli interventi integrati**, questi sono definiti al **comma 3**: si tratta, in particolare, del risanamento, della conservazione e del recupero del patrimonio edilizio, della realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, compresa la manutenzione straordinaria dei beni pubblici già esistenti, nel rispetto dei caratteri identificativi delle zone di particolare pregio individuate dai comuni e dalle unioni di comuni, nonché del miglioramento e dell'adeguamento dei servizi urbani, degli interventi finalizzati al consolidamento statico e antisismico degli edifici storici.

Tipi di interventi integrati

Il **comma 4** prevede che le **regioni** possano prevedere **forme di indirizzo e coordinamento** volte al recupero e alla rivitalizzazione dei centri storici anche in relazione agli interventi integrati approvati dai comuni.

Coordinamento regionale

Tornando alle disposizioni del **comma 2**, si segnala che esso prevede altresì che i comuni e le unioni di comuni di cui al comma 1 possano promuovere, con le modalità di cui al comma 5:

Centri commerciali naturali e aggregati comm.li urbani

- la **valorizzazione dei «centri commerciali naturali»**;
- la **rivitalizzazione economica degli «aggregati commerciali urbani»**.

Ai sensi del **comma 5** la valorizzazione dei «centri commerciali naturali» e la rivitalizzazione degli «aggregati commerciali urbani» consistono nel favorire, anche mediante gli interventi integrati di cui al comma 2, "la costituzione di uno o più insiemi organizzati, anche in forme societarie, di esercizi commerciali, di strutture ricettive, di attività artigianali e di servizio, che insistono all'interno dei centri storici di cui al comma 1, in cui si concentra un'offerta di prodotti, di servizi e di attività da parte di una pluralità di soggetti, con particolare riferimento o collegamento alla valorizzazione, alla distribuzione e alla commercializzazione delle produzioni tipiche locali, nonché allo svolgimento di funzioni informative per la promozione turistica e culturale del territorio".

Articolo 2

Al fine di contribuire alla realizzazione degli interventi integrati di cui all'art. 1, i **commi 1 e 4** dell'articolo 2 dispongono l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del **Fondo nazionale per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia** con una **dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2013**.

Fondo nazionale per i centri storici e i borghi antichi

Il **comma 2** prevede che con apposito **decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata**, sia **emanato annualmente un bando di gara** destinato ai comuni e alle unioni di comuni che intendano realizzare gli interventi integrati, **ai fini del riparto delle risorse del Fondo** e con il **vincolo** dell'attribuzione di una parte delle medesime, ossia di una quota pari ad **almeno il 25%** del totale complessivo, **agli interventi per i "borghi antichi d'Italia"**.

Riparto delle risorse del Fondo

Tale decreto – come dispone il **comma 3** – stabilisce procedure per il controllo degli interventi e per l'eventuale revoca dei contributi nonché le modalità di riparto per dare priorità agli interventi per i quali gli enti locali hanno messo a disposizione una quota minima di risorse come indicato nel bando di gara.

Il **comma 5** reca la clausola di copertura finanziaria del Fondo per il 2013. Il **comma 7** dispone circa la copertura finanziaria per le annualità successive al 2013, stabilendo che al finanziamento del Fondo si provveda ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. e), della L. 196/2009.

Copertura finanziaria

Tale disposizione prevede che la legge di stabilità indica, tra l'altro, gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni (si tratta della Tabella E).

Articolo 3

L'articolo 3 fa **salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province**

Competenze

autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità della legge ai sensi di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

delle regioni a
statuto speciale
e delle province
autonome

Disposizioni contenute nelle proposte nn. 344 e 602

L'A.C. 344 ripropone le stesse disposizioni dell'[A.C. 583 della XVI legislatura](#). Tralasciando quelle analoghe a norme contenute nell'A.C. 345, si segnala che l'**art. 1, comma 3**, prevede misure di **agevolazione fiscale** a favore dei privati che effettuano **interventi di recupero del patrimonio edilizio** nelle zone oggetto di interventi integrati (maggiorazione, fino al 31 dicembre 2015, delle detrazioni vigenti previste dall'art. 16-*bis* del [D.P.R. 917/1986](#)). Sul punto, si segnala che le detrazioni fiscali per la ristrutturazione edilizia e l'efficientamento energetico sono state rese stabili dal citato art. 16-*bis*, introdotto dall'[art. 4, comma 1, lett. c\), D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), nella misura del 36%, fino al limite massimo di spesa di 48.000 euro da suddividere in dieci anni. Attualmente vige la proroga della maggiorazione di tali sgravi nella misura del 50% fino a un limite massimo di spesa di 96.000 euro e fino al 31 dicembre 2013 in conseguenza di quanto disposto dall'[art. 16, comma 1, del D.L. 63/2013](#).

L'A.C. 344

Si rammenta che una disposizione vertente sulla medesima materia, ma formulata in modo differente, era stata censurata nel [parere fornito dalla VI Commissione \(Finanze\) nel corso della XVI legislatura](#).

I successivi **commi 4 e 5** circoscrivono le tipologie di opere oggetto di finanziamento pubblico, nonché le finalità cui devono tendere gli interventi integrati.

Il **comma 6** disciplina la procedura per la definizione delle opere pubbliche da realizzare a cura dell'ente e degli interventi di recupero degli edifici privati; il **comma 7** prevede un ulteriore finanziamento dello Stato (fino al 30% del costo totale, secondo modalità e condizioni fissate con D.M. Infrastrutture) in favore degli interventi di recupero e risanamento, purché conformi ai vigenti strumenti urbanistici locali riguardanti i centri storici; i successivi **commi 8 e 9** prevedono rispettivamente il rilascio, da parte dei comuni, di apposita certificazione attestante la presenza dell'immobile all'interno delle aree urbane interessate dall'intervento integrato e la facoltà per le regioni, previa intesa con lo Stato, di integrare con proprie risorse il finanziamento statale nonché di prevedere ulteriori misure di incentivazione in favore dei centri storici di particolare pregio e richiamo turistico.

L'A.C. 602 reca disposizioni molto simili a quelle della proposta di legge n. 345 ma alcune differenze che vale la pena sottolineare.

L'A.C. 602

Innanzitutto l'**ambito di applicazione** non viene ristretto ai soli piccoli comuni, ma riguarda (ai sensi dell'art. 1, comma 1) **tutti i comuni con popolazione fino a 200.000 abitanti**.

Tale allargamento del campo di applicazione viene compensato dall'art. 2 che, nel dettare i criteri di **riparto del "Fondo per il recupero, la tutela e la rivitalizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia"**, prevede che una **quota almeno pari al 50%** sia **destinata ai comuni con popolazione pari o inferiore ai 15.000 abitanti**.

Con riferimento alle finalità degli interventi integrati, l'art. 1, comma 3, pone l'accento sul **ruolo dei "centri commerciali naturali"**, disponendo che gli interventi citati prevedano la realizzazione di infrastrutture e di servizi adeguati alle funzioni distributive dei centri commerciali naturali e l'eventuale affidamento agli stessi, in coerenza con il principio costituzionale di sussidiarietà, della gestione dei servizi urbani quali l'illuminazione, l'arredo urbano, la pulizia delle strade, i parcheggi, l'apertura e la gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale.

Relazioni allegare o richieste

Le proposte di legge sono corredate della relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

La materia del recupero urbano, che ricomprende quella del recupero e della riqualificazione dei centri storici, è stata oggetto di vari interventi di rango legislativo primario.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge affrontano temi riconducibili alla materia "governo del territorio", assegnata dal **terzo comma dell'art. 117** alla competenza **concorrente** dello Stato e delle

regioni. Rileva, altresì, la materia "**valorizzazione dei beni culturali**" rientrante nella competenza **concorrente** dello Stato e delle regioni.

Si osserva inoltre che gli interventi così individuati potrebbero essere riconducibili, **parzialmente e in via eventuale**, anche alla materia "**tutela dei beni culturali**", attribuita alla potestà legislativa **esclusiva** dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Per quel che riguarda più direttamente l'istituzione del Fondo nazionale di cui all'articolo 2 delle proposte di legge n. 345 e 602, occorre ricordare che l'art. 119, quinto comma della Costituzione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale nel quadro della riforma del Titolo V, delimita l'ambito entro il quale lo Stato può destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Nella sentenza n. 16 del 2004 la Corte specifica che nelle materie di legislazione concorrente «non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi», se non nell'ambito della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati comuni ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. La Corte aggiunge che per ricondurre una determinata tipologia di interventi a favore dei comuni nell'ambito degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, occorre che tali interventi:

§ siano aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai comuni e riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla stessa norma costituzionale o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni;

§ siano indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni;

§ prevedano, qualora riguardino ambiti di competenza legislativa delle regioni, che quest'ultime siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Con riferimento alle proposte di legge in titolo, si evidenzia che:

- in termini generali, le proposte di legge non prevedono un obbligo per i Comuni di attuare gli interventi di recupero, ma semplicemente una facoltà;

- quanto alle proposte di legge n. 345 e 602, tali proposte esplicitano la finalità "di promuovere lo sviluppo e di rimuovere gli squilibri economici e sociali di determinati territori" e, con riferimento alle aree nelle quali realizzare gli interventi che spetta ai comuni individuare, si riferiscono alle "zone di particolare pregio dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali";

- le risorse del Fondo previste dalle predette proposte di legge appaiono, addizionali rispetto alle risorse stanziare dai comuni come risulta, peraltro, dal tenore dell'articolo 2, comma 3, delle medesime proposte di legge in cui si assicura priorità agli interventi per i quali gli enti locali abbiano messo a disposizione una percentuale di risorse.

Si segnala, infine, che il Comitato permanente per i pareri della I Commissione (affari costituzionali), nella seduta del 19 aprile 2011, aveva espresso un parere favore sul testo unificato delle proposte di legge 169 e abbinata.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che è in corso di esame presso l'VIII Commissione la proposta di legge A.C. 65, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali, nonché deleghe al Governo per la riforma sistema di governo delle medesime aree e per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ambientali.

Formulazione del testo

Con riferimento all'articolo 1, comma 1, dell'A.C. 345, sarebbe opportuno modificare il riferimento al periodo della programmazione della politica di coesione menzionando la nuova programmazione che sarà avviata per il periodo 2014-2020.