

Finanziaria 2008: le norme sul mercato privato

21 Dicembre 2007

In attesa della definitiva approvazione del disegno di legge Finanziaria 2008 che dovrebbe avvenire oggi al Senato, si riportano alcuni dei temi di interesse del mercato privato.

EDILIZIA RESIDENZIALE

Art. 1, commi 258-259

Cessione di aree per l'edilizia sociale e premialità

Le disposizioni affrontano il problema della disponibilità delle aree per l'edilizia residenziale sociale, motivando la scelta come anticipazione della riforma organica del governo del territorio, attualmente all'esame del Senato in prima lettura.

In particolare, viene previsto che i comuni definiscano, negli strumenti urbanistici, determinati ambiti - e quindi non a carattere generale - all'interno dei quali la trasformazione sia subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale.

Al riguardo, si deve ritenere che la norma faccia riferimento essenzialmente ai futuri strumenti urbanistici, e cioè quelli adottati dopo l'entrata in vigore della Legge Finanziaria, in quanto l'individuazione degli ambiti di intervento deve avvenire in sede di pianificazione generale.

Si sottolinea inoltre che non essendo stato ancora definito il concetto di edilizia residenziale sociale, nè quello di alloggio sociale di cui alla legge 9/2007, si deve ritenere che vi siano ricomprese le tipologie dell'edilizia sovvenzionata, convenzionata per la locazione e probabilmente anche l'edilizia per la proprietà.

La cessione riguarda essenzialmente aree o immobili e non anche diritti edificatori che invece rimangono invariati. Tali aree, peraltro, sono da considerarsi come aggiuntive, ma distinte rispetto a quelle destinate a standard previste dal DM 1444/1968 ovvero dalle leggi regionali.

Nella determinazione dell'ambito i comuni dovranno tenere conto del fabbisogno locale, dell'entità e del valore della trasformazione urbanistico-edilizia. Le norme, peraltro, prevedono anche la possibilità per gli stessi enti locali di consentire la realizzazione di immobili per la locazione a canone calmierato, concordato e sociale, secondo modalità da concordarsi con il Comune, anche in alternativa alla cessione delle aree.

Viene infine introdotto l'istituto della premialità, già previsto in numerose leggi regionali sul governo del territorio. I comuni, infatti, potranno consentire un aumento premiale della volumetria ammissibile, negli ambiti sopra richiamati, per

la realizzazione di edilizia residenziale sociale, nonché di interventi di rinnovo urbanistico ed edilizio, ovvero di riqualificazione della qualità ambientale degli insediamenti.

Art. 2 commi 285-287

Residenze di interesse generale

Al fine di incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione a canone sociale è stata introdotta una nuova tipologia di immobili definiti residenze di interesse generale. Si tratta in particolare di edifici non di lusso situati nei comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni. Si sottolinea che non vi sono norme di legge che consentono di individuare, a priori, i parametri per il canone sostenibile.

Tali immobili sono altresì qualificati Servizi Economici di Interesse Generale e quindi si tratta di una anticipazione della definizione di alloggio sociale prevista dall'art. 5 della legge 9/2007 e pertanto non dovrebbero esservi contrasti con la normativa europea degli aiuti di Stato, dato che per finanziare tali interventi è stato istituito un fondo di 30 milioni di euro a valere per gli anni 2008, 2009, 2010. Le norme, peraltro, non chiariscono le modalità di attuazione di tale programma (ripartizione risorse, modalità di accesso, entità contributi, tipologia immobili ecc.) che, non essendo qualificato come intervento straordinario, dovrebbe essere quantomeno *co-gestito* con le regioni.

Al riguardo, occorre sottolineare che non è stato ancora emanato il decreto previsto dall'art. 5 della legge 9/2007 che avrebbe dovuto definire il concetto di alloggio sociale, quale servizio di interesse economico generale.

Il provvedimento, infatti, predisposto dal Ministero delle Infrastrutture è attualmente all'esame della Conferenza dei presidenti delle regioni. In particolare, lo schema di decreto, sulla base delle risultanze del Tavolo di concertazione sulle politiche abitative tra Governo, Regioni e parti sociali (tra cui l'ANCI) istituito ai sensi della Legge 9/07, ha proposto una definizione di alloggio sociale assai ampia ricomprendendo tutte le attuali forme di edilizia residenziale pubblica (dalla sovvenzionata alla agevolata).

Art. 2 comma 444

Alloggi dipendenti statali

La norma modifica l'art. 21 bis del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 - convertito dalla Legge n. 222/2007 - recante il finanziamento delle proposte di programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere li", non avviate per carenza di fondi, ma ammesse alla graduatoria, attraverso le risorse originariamente destinate ai programmi per la costruzione di alloggi per i dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità, che non saranno impegnate alla data del 31 dicembre 2007.

In particolare, accogliendo un ordine del giorno votato all'unanimità dalla Commissione VIII della Camera, viene modificato il riferimento alle risorse *non*

impegnate con quello relativo ai fondi "non assegnati a seguito di mancata ratifica degli accordi di programma".

In tal modo sono fatte salve tutte quelle proposte, come previsto dall'art. 11 della legge 136/99, che alla data del 31 dicembre 2007 abbiano conseguito la ratifica dell'accordo di programma anche senza aver sottoscritto la convenzione con il Ministero delle Infrastrutture.

Quest'ultimo infatti riteneva non sufficiente, ai fini del mantenimento del finanziamento, la sola ratifica dell'accordo di programma, ma richiedeva anche la sottoscrizione, entro il 31 dicembre, della relativa convenzione tra soggetto proponente e Ministero delle Infrastrutture.

URBANISTICA

Art. 2, comma 8

Utilizzo dei proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni edilizie

Per gli anni 2008, 2009 e 2010 i proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni pecuniarie previste dal DPR 380/2001 "Testo Unico Edilizia" potranno essere utilizzati dagli enti locali in parte (massimo il 50%) per finanziare le spese correnti e in parte (massimo il 25%) per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e degli immobili comunali.

ESPROPRIAZIONE

Art. 2, commi 89-90

Indennità di esproprio delle aree edificabili

La sentenza 348/2007 della Corte Costituzionale ha censurato il criterio di calcolo dell'indennità di esproprio delle aree edificabili (art. 5 bis del Decreto Legge 333/1992 convertito dalla Legge 359/1992 e poi art. 37 del DPR 327/2001 "Testo Unico Espropri"), creando dal 1° novembre 2007 un vuoto normativo con indubbe conseguenze non solo sui procedimenti espropriativi futuri, ma anche su quelli avviati con indennità non ancora accettata o condivisa in via definitiva.

La Consulta, dichiarando il criterio di calcolo dell'indennità non adeguatamente proporzionato al valore di mercato del bene, ha perciò invitato il legislatore ad introdurre nuove disposizioni che bilancino l'interesse individuale del proprietario dell'immobile espropriato con la funzione sociale della proprietà, tenuto conto dei principi espressi dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'equilibrio tra i contrapposti interessi può essere realizzato in modo differenziato, in base alla qualità dei fini di utilità pubblica di volta in volta perseguiti.

Anche a seguito della risoluzione dello scorso 14 novembre della VIII Commissione della Camera dei Deputati che impegnava il Governo ad adottare in tempi brevi una nuova disciplina dell'indennità di esproprio sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte, l'Esecutivo ha affrontato la questione nell'ambito della Finanziaria riformulando l'art. 37 del T.U. Espropri.

La norma, applicabile anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della Legge Finanziaria 2008, prevede un indennizzo pari al valore di mercato

dell'area da espropriare, con possibilità di riduzione del 25% in presenza di interventi di riforma economico-sociale (da intendersi, stando a quanto affermato dalla Consulta, come "piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale").

In sostanza, si distinguono i casi di espropriazione isolata di un singolo bene, nei quali l'indennizzo sarà determinato in misura corrispondente al suo valore venale, dai casi in cui l'espropriazione avvenga nell'ambito di iniziative aventi rilevante interesse economico-sociale, nei quali invece la misura dell'indennizzo, pur restando agganciata al parametro del valore venale del bene espropriato, verrà ridotta in funzione del peculiare fine di utilità sociale che l'espropriazione è diretta a realizzare.

Si prevede poi un aumento del 10% dell'indennità nei casi in cui viene concluso un accordo di cessione bonaria o quando non si riesca a concluderlo per un fatto non imputabile all'espropriato o ancora quando venga offerta in via provvisoria all'espropriato una indennità di molto inferiore a quella definitiva.

Dall'interpretazione della norma sembrerebbe che l'aumento del 10% debba applicarsi alle sole espropriazioni avviate per realizzare programmi infrastrutturali aventi valore economico-sociale, per le quali si prevede una indennità pari al 75% del prezzo di mercato degli immobili, poichè altrimenti si arriverebbe ad una indennità superiore addirittura al valore venale.

DISMISSIONI E VALORIZZAZIONI

Art. 1 , commi 313-319

Piano di valorizzazione dei beni pubblici

Al fine di promuovere un programma unitario di recupero e valorizzazione di immobili pubblici, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 15-bis del DL 351/2001, che sia tale da assicurare la sostenibilità territoriale e la qualità urbana degli interventi, l'Agenzia del demanio procede ad individuare, d'intesa con gli enti territoriali interessati, una pluralità di beni pubblici sui quali attivare un processo di valorizzazione unico tale da costituire elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale.

Nell'ambito dei predetti programmi unitari è considerata elemento prioritario di individuazione la possibilità di valorizzare i beni immobili pubblici mediante concessione d'uso o locazione, nonchè l'allocazione di funzioni di interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani e per le pari opportunità.

Il complesso dei programmi di valorizzazione costituisce il cd. "Piano di valorizzazione dei beni pubblici per la promozione e lo sviluppo dei sistemi locali" che viene proposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali ed approvato d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città ed autonomie locali.

I programmi unitari di valorizzazione essi sono proposti dalla regione e dagli enti

territoriali e locali interessati, d'intesa con il Ministero dell'economia di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, sulla base delle indicazioni contenute nel Piano di valorizzazione.

Le amministrazioni centrali e territoriali interessate, nonché tutti i soggetti competenti, concorrono alla definizione dei contenuti, delle finalità, delle condizioni e dei limiti per l'attuazione dei suddetti programmi, anche attraverso lo strumento della conferenza di servizi con particolare riguardo all'identificazione delle modalità di intervento per gli immobili sottoposti a specifiche forme di tutela (ambientale, paesaggistica, architettonica, archeologica e storico-culturale).

L'approvazione del programma di valorizzazione produce i medesimi effetti dell'accordo di programma e può valere come dichiarazione di pubblica utilità delle opere pubbliche o di interesse generale comprese nel programma stesso.

Si prevede altresì che possano essere definite modalità di perequazione, compensazione e premialità urbanistiche, regolate d'intesa con la regione interessata, ai fini del raggiungimento della fattibilità economica di ciascun programma.

Art. 1, comma 320

Programma di razionalizzazione del patrimonio della difesa

Modificando integralmente l'art. 27 comma 13 ter del DL 269/2003 la norma della Finanziaria prevede che il Ministero della difesa entro il 31 luglio 2008 adotti un programma di razionalizzazione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale attualmente in uso riallocandolo eventualmente in aree maggiormente funzionali al fine di migliorare l'efficienza dei servizi assolti. La riallocazione potrà avvenire sia tramite la trasformazione e riqualificazione di altri immobili militari, sia con costruzioni ex novo da realizzarsi in conformità con gli strumenti urbanistici e salvaguardando l'integrità delle aree di pregio ambientale. Entro il successivo 31 ottobre 2008 il Ministero della difesa dovrà, inoltre, individuare immobili o altre strutture per un valore complessivo pari ad almeno 2.000 milioni di euro che non siano più utilizzati per finalità istituzionali da cedere all'Agenzia del Demanio per essere inseriti in programmi di dismissione.

Art. 2, commi 627-631

Alloggi per le forze armate

La sospensione del servizio obbligatorio di leva ha comportato ripercussioni sul rapporto tra domanda ed offerta di alloggi di servizio. La disponibilità di alloggi si è, infatti, rivelata inadeguata, sia dal punto di vista quantitativo ma soprattutto qualitativo, a far fronte alle esigenze dei militari che scelgono la leva volontaria.

Si prevede che il Ministero della difesa, con apposito regolamento di attuazione da adottarsi entro 8 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dovrà individuare:

- 1) gli alloggi da assegnare al personale per il periodo di tempo in cui svolge particolari incarichi che richiedono la presenza in sede;
- 2) gli alloggi da assegnare per una durata determinata e rinnovabile in ragione delle esigenze di mobilità e

abitative; 3) gli alloggi da assegnare con possibilità di opzione di acquisto mediante riscatto.

Con il medesimo regolamento il Ministero provvederà alla dismissione di almeno 3.000 alloggi militari non più funzionali alle esigenze istituzionali che siano compresi in interi stabili in modo da procedere all'alienazione in blocco del fabbricato, accordando al conduttore il diritto di prelazione.

Il prezzo di vendita sarà determinato d'intesa con l'Agenzia del Demanio ridotto nella misura massima del 25% e minima del 10% tenendo conto del reddito e della presenza nel nucleo familiare di portatori di handicap o anche dell'eventuale avvenuta perdita del titolo alla concessione dell'alloggio.

È previsto che gli acquirenti degli alloggi non potranno rivenderli prima di cinque anni dalla data di acquisto.

Da ultimo è disposta l'abrogazione dell'art. 26, comma 11 quater del DL 269/2003 che autorizzava l'alienazione di alloggi della difesa non ubicati nelle infrastrutture militari o, se ubicati, non operativamente posti al loro diretto e funzionale servizio, nè classificati quali alloggi di servizio. Ne consegue che gli immobili che erano stati originariamente individuati per essere destinati alla vendita rimangono, ai sensi delle nuove disposizioni, nella disponibilità del Ministero della difesa per l'utilizzo o per l'alienazione.

BENI CULTURALI

Art. 1, commi 322 - 324

Centri storici e patrimonio UNESCO

La Finanziaria prevede la possibilità per soggetti pubblici e privati di stipulare contratti di mutuo per il recupero di taluni immobili situati nei centri storici o riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità o vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", ponendo il costo degli interessi a totale carico dello Stato.

In particolare:

-i titolari di edifici situati nei centri storici dei comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti per eseguire interventi di restauro e ripristino funzionale possono stipulare mutui ventennali fino a Euro 300.000 con le banche appositamente convenzionate con il Ministero dell'economia;

-gli enti locali invece sono autorizzati a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti Spa per riqualificare immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 - e quindi sia soggetti a vincolo culturale che paesaggistico - ovvero riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità.

Le modalità e i criteri per l'erogazione del contributo in conto interessi, per il quale vengono stanziati 10 milioni di Euro annui a partire dal 2008, saranno determinati con decreto del Ministro dell'economia da emanarsi, di concerto con il Ministro dei beni culturali, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge Finanziaria.

Si ricorda che il D.Lgs. 42/2004 già prevede, in relazione ai soli beni culturali, sia di soggetti pubblici che privati, una forma di contribuzione in conto interessi dello Stato alla realizzazione dei lavori di conservazione.

L'art. 37 del Codice stabilisce infatti che il Ministero dei beni culturali possa sostenere le spese per gli interessi sui mutui contratti dai titolari degli immobili con gli istituti di credito, nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di 6 punti percentuali sul capitale erogato a titolo di mutuo.

AMBIENTE

Art. 1 , comma 166

Discariche: proroga del regime transitorio

Viene rinviato dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008 il termine di scadenza del regime transitorio della normativa sulle discariche introdotta dal D.Lgs. 36/2003 e attuata dal D.M. 3 agosto 2005.

Tale proroga comporta che fino al 31 dicembre 2008:

-nelle discariche già esistenti alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003 (e con piano di adeguamento approvato), sarà possibile continuare a conferire i rifiuti per i quali queste erano state autorizzate in base alla precedente disciplina contenuta nella Deliberazione del Comitato interministeriale 27 luglio 1984 (art. 17, comma 1, D.Lgs. 36/2003);

-nelle discariche autorizzate successivamente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 36/2003 sarà possibile continuare a smaltire determinate tipologie di rifiuti secondo le condizioni e i limiti di accettabilità previsti dalla Deliberazione del Comitato interministeriale 27 luglio 1984 (art. 17, commi 2 e 6, lettera a, D.Lgs. 36/2003) e in particolare:

Ønelle discariche per rifiuti inerti, i rifiuti precedentemente avviati in discariche di II categoria, tipo A (ad esempio, sfridi di materiali da costruzione, materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi, materiali ceramici cotti, vetri di tutti i tipi, rocce e materiali litoidi da costruzione);

Ønelle discariche per rifiuti non pericolosi, i rifiuti precedentemente avviati in discariche di I categoria (ad esempio, rifiuti solidi urbani e rifiuti a questi assimilati) e II categoria, tipo B;

Ønelle discariche per rifiuti pericolosi, i rifiuti precedentemente avviati in discariche di II categoria, tipo C e III categoria (ad esempio, rifiuti tossici e nocivi).

Solo dal 1° gennaio 2009 quindi troveranno applicazione in via obbligatoria i valori limite e le condizioni di ammissibilità dei rifiuti in discarica previste dal DM 3 agosto 2005, fra cui anche l'obbligo di caratterizzazione del rifiuto a carico del produttore prima del conferimento.

Si ricorda che dalla proroga del regime transitorio sono escluse, limitatamente al conferimento dei materiali di matrice cementizia contenenti amianto, le discariche di II categoria, tipo A, ex "2a" e le discariche per rifiuti inerti. Pertanto questi rifiuti devono essere smaltiti secondo le disposizioni dell'Allegato 2 del DM 3 agosto

2005 e, cioè, nelle discariche per rifiuti pericolosi o in quelle per rifiuti non pericolosi, dedicate o dotate di cella monodedicata (secondo la classificazione del D.Lgs. 36/2003) ovvero in discariche classificate almeno nella II categoria, tipo B (secondo la precedente classificazione).