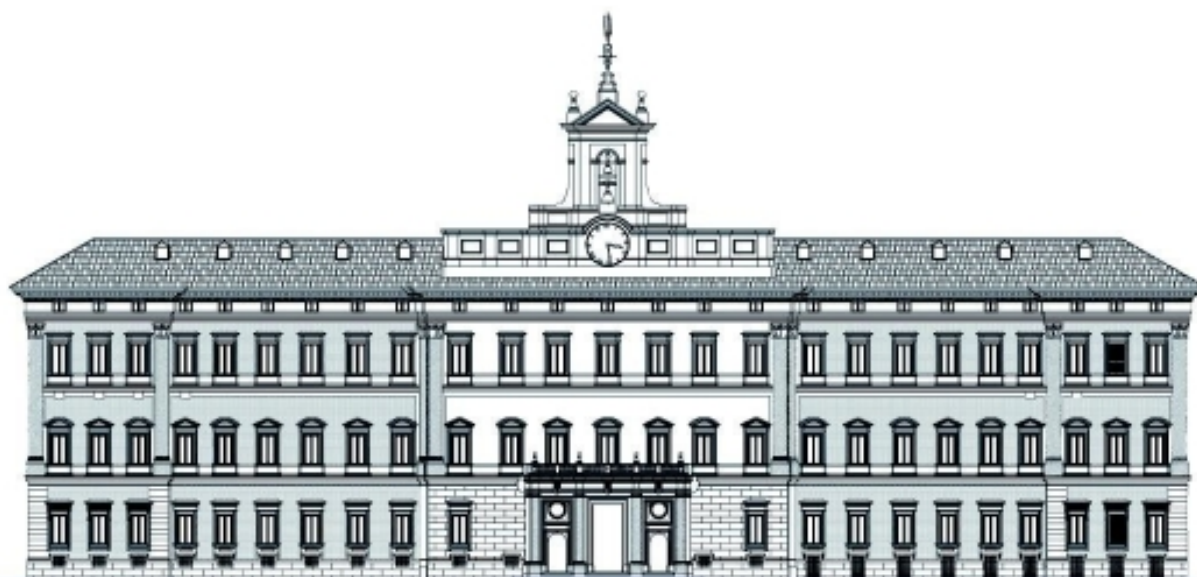




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura

Contratti pubblici, infrastrutture, edilizia e politiche abitative

n° 1/10



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-10.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Per aggiornamenti sulla documentazione parlamentare è possibile seguire l'account twitter @CD_ambiente

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Contratti pubblici, infrastrutture, edilizia e politiche abitative	1
Edilizia e politiche abitative	6
<i>Edilizia convenzionata</i>	12
<i>I "piani casa" e i "piani città"</i>	14
<i>I titoli abilitativi all'attività edilizia</i>	24
<i>Sfratti</i>	39
Expo 2015	41
Il Codice dei contratti pubblici	46
<i>Il regolamento del Codice dei contratti pubblici</i>	55
L'urbanistica	67
Le concessioni autostradali	71
Le infrastrutture strategiche	77
<i>Sicurezza degli edifici scolastici</i>	85
Pacchetto direttive UE appalti pubblici	95

Contratti pubblici, infrastrutture, edilizia e politiche abitative

Nel corso della XVI legislatura, il settore dei contratti pubblici, in cui sono ricompresi “i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l’acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l’esecuzione di opere o lavori”, è stato interessato da un consistente e continuo numero di modifiche normative.

Sul fronte dell’edilizia, pur non registrandosi un analogo numero di modifiche normative, sono state adottate alcune importanti innovazioni.

La necessità di elaborare una strategia per la crescita e la competitività in risposta alla crisi economica in atto ha posto nuovamente al centro dell’agenda europea le questioni relative alla realizzazione del mercato interno, di cui gli appalti rappresentano un elemento fondamentale anche al fine di razionalizzare l’utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche. In tale ambito, pertanto, sono state, per un verso, elaborate nuove proposte legislative dell’UE ed è stata rilevata la necessità di potenziare gli strumenti di finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture europee. In tale ultimo contesto si inseriscono le proposte relative alla creazione del Meccanismo per collegare l’Europa (*Connecting Europe Facility, CEF*), nell’ambito del prossimo quadro finanziario 2014-2020, con il quale l’UE intende promuovere il finanziamento di determinate infrastrutture prioritarie (di trasporti, energia e telecomunicazioni), anche attraverso il ricorso ai c.d. *project bond*.

I contratti pubblici

Nel corso della legislatura sono state approvate numerose **modifiche al Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 163/2006)**, che sostanzialmente rappresenta il *corpus* normativo di riferimento unitario nella materia degli appalti pubblici e delle concessioni in recepimento delle direttive europee 17 e 18 del 2004, in una prima fase attraverso l’emanazione del **d.lgs. 152/2008** (c.d. terzo correttivo) e, nella seconda fase, attraverso una serie di disposizioni inserite in diversi provvedimenti d’urgenza che sono stati emanati in successione negli ultimi diciotto mesi della legislatura. Le modifiche più significative sono contenute nell’**articolo 4 del D.L. 70/2011**, ma rilevanti modifiche sono altresì contenute nel **decreto legge n. 201 del 2011** e nei decreti legge n. 1 e n. 5 del 2012.

Le modifiche adottate, che comunque non comprendono solo novelle al Codice, hanno inciso sui principi generali, sui requisiti di partecipazione alle gare, sulle procedure di scelta del contraente e di selezione delle offerte, nonché sulla fase di programmazione ed esecuzione dei lavori. Ulteriori innovazioni hanno, altresì, riguardato la selezione di *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali. In generale, l’elevato numero di modifiche ha interessato molteplici ambiti della materia dei contratti pubblici, in taluni casi intervenendo anche in maniera frammentaria, e ha determinato un’elevata “instabilità” normativa a motivo di disposizioni novellate anche a distanza di pochi mesi.

Nel corso della legislatura è entrato in vigore, inoltre, il **Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 207/2010)** anch’esso interessato da un certo numero di modifiche, alcune conseguenti alle novelle apportate al Codice medesimo.

Specifica attenzione è stata posta sulla **partecipazione delle PMI** alla realizzazione delle opere pubbliche dapprima attraverso l’approvazione dello statuto delle imprese (**art. 13 della L. 180/2011**) e successivamente attraverso specifiche disposizioni contenute nel **D.L.**

201/2011 (art. 44). E' stata, inoltre, disciplinata l'operatività della **Banca dati nazionale dei contratti pubblici** (**art. 20 del D.L. 5/2012**) presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

In materia di contratti pubblici, inoltre, nel corso della legislatura sono state emanate **misure per contrastare la corruzione** tra le quali la **tracciabilità dei flussi finanziari**, l'istituzione della **stazione unica appaltante** e di elenchi di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (*white list*), nonché la revisione della **documentazione antimafia**.

Sono state, infine, adottate misure volte ad agevolare gli strumenti di definizione delle liti diversi dal processo giurisdizionale (ad esempio l'arbitrato) e a **diminuire il contenzioso**.

Le infrastrutture strategiche

Gli interventi in materia di infrastrutture, definiti sostanzialmente nell'ambito del **Programma delle opere strategiche** (PIS) previsto della cosiddetta "legge obiettivo" (**legge n. 443 del 2001**), riguardano, per la quasi totalità dei progetti, le opere di realizzazione delle reti di trasporti europee (TEN-T) e dei corridoi paneuropei.

Il Parlamento ha **esaminato** nel corso della legislatura i diversi **allegati ai documenti di economia e finanza (DEF)**, recanti l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche (cosiddetti "allegati infrastrutture"), evidenziando i propri orientamenti nei pareri delle Commissioni di merito e nelle risoluzioni approvate dall'Assemblea su tali documenti, che definiscono ormai la programmazione economica e finanziaria nell'ambito della nuova procedura del "semestre europeo". In proposito, sono state, tra l'altro, individuate talune priorità ed è stata richiamata l'esigenza di potenziamento della dotazione infrastrutturale dell'Italia.

La **normativa che disciplina le infrastrutture strategiche**, contenuta nel Codice dei contratti, è stata sostanzialmente innovata relativamente alla fase della programmazione, dell'approvazione del progetto preliminare e definitivo, anche con finalità di accelerazione delle procedure di realizzazione delle opere.

Sul fronte delle **risorse finanziarie**, in un contesto di progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili, sono stati istituiti nuovi fondi (ad esempio il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico) a valere anche sulle risorse della politica per lo sviluppo e la coesione (Fondo infrastrutture e riprogrammazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, Piano sud) determinando pertanto una diversificazione e segmentazione delle fonti di finanziamento rispetto ai canali tradizionali. Si è altresì perseguito un obiettivo di razionalizzazione e ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse esistenti attraverso la definizione di meccanismi di **revoca** e riprogrammazione delle risorse medesime.

Il partenariato pubblico privato

La disciplina dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP), che comprendono prestazioni di lavori o servizi con finanziamenti totali o parziali a carico dei soggetti privati, è stata oggetto di numerose modifiche volte a proprio a stimolare il ricorso a capitali privati.

Rientrano in tale ambito tutte le modifiche alla disciplina delle **concessioni di lavori**, della **locazione finanziaria**, nonché dell'affidamento di lavori mediante **finanza di progetto** (*project financing*). Nel caso della finanza di progetto, oltre a una serie di disposizioni che vanno a modificare la disciplina ordinaria, è stata definita una procedura ad hoc per le infrastrutture strategiche. E' stata, altresì, introdotta una nuova fattispecie contrattuale di partenariato pubblico privato, il **contratto di disponibilità**, in cui è affidata al privato la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio a fronte di un corrispettivo.

Nel corso della legislatura, sono state adottate ulteriori misure per incentivare il ricorso ai capitali privati nella realizzazione di infrastrutture. E' stata, infatti, introdotta una disciplina sperimentale per il riconoscimento di un **credito di imposta** per favorire la realizzazione di nuove opere infrastrutturali di importo superiore a 500 milioni di euro (art. 33, commi 1-2 *quater*, del **D.L. 179/2012**). E' stata, altresì, definita una disciplina per il finanziamento di nuove infrastrutture, incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato, mediante **defiscalizzazione** (**art. 18 della L. 183/2011** come modificato dall'**art. 33, comma 3, del D.L. 179/2012**).

E' stata, infine, dettata una nuova disciplina per l'emissione di **obbligazioni** (*project bond*) e titoli di debito da parte delle società di progetto per la realizzazione di singole infrastrutture e servizi di pubblica utilità (**art. 41 del D.L. 1/2012**).

Verso le nuove direttive europee

Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato un **pacchetto" di direttive** volto ad introdurre **importanti innovazioni** nella disciplina europea **in materia di appalti pubblici e concessioni** che delineano un'ampia riforma dei principi e delle regole fondamentali della materia. Tra gli obiettivi delle tre proposte di direttiva si segnalano: la semplificazione delle norme e delle procedure di appalto e la loro flessibilità, il miglioramento dell'accesso al mercato delle piccole e medie imprese (PMI); l'uso strategico degli appalti in risposta alle sfide della Strategia Europa 2020 al fine di riorientare la spesa pubblica verso soluzioni più compatibili con la sostenibilità ambientale, la promozione di considerazioni di politica sociale o il sostegno all'innovazione.

In considerazione delle loro finalità, le tre proposte di direttiva, attualmente all'esame delle istituzioni europee, sono suscettibili di determinare importanti modifiche nella prospettiva del recepimento nell'ordinamento nazionale. Per tale ragione, le competenti **Commissioni di Senato e Camera** hanno proceduto all'esame delle proposte; in particolare, la Commissione ambiente della Camera ha approvato, dopo un'articolata istruttoria e l'audizione dei soggetti interessati, un documento finale; la medesima Commissione aveva, peraltro, approvato un documento finale anche sul Libro verde della Commissione europea sul quale si era svolta una **consultazione** preliminare alla presentazione delle proposte di direttiva.

Le concessioni autostradali e il riassetto istituzionale del settore

La legislatura è stata caratterizzata da importanti **modifiche alla disciplina sulle concessioni autostradali**, a partire dall'**approvazione di tutti gli schemi di convenzione**

già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali con la società ANAS S.p.A. e l'introduzione di un nuovo **sistema tariffario**. Ulteriori modifiche hanno riguardato il sistema di **pedaggiamento** autostradale al fine di ridurre i trasferimenti statali alla società ANAS.

Il contesto istituzionale nel settore delle concessioni autostradali è stato interessato da modifiche dell'assetto delle funzioni e delle competenze, per un verso, attraverso l'**istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali** presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per l'altro, la **ridefinizione dei compiti di ANAS S.p.A (art. 36 del D.L. 98/2011)**. L'**Agenzia**, peraltro, è stata **soppressa** - essendo venute meno le condizioni ed i termini temporali per il perfezionamento della sua istituzione - e sono state trasferite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a decorrere dal 1° ottobre 2012, le attività e i compiti già attribuiti alla medesima, che comprendono, tra l'altro, le funzioni di autorità concedente e vigilante in tema di concessioni autostradali.

E' stata, infine, istituita l'**Autorità di regolazione dei trasporti** che, tra l'altro, dovrà definire i nuovi schemi di concessione e di bandi, nonché stabilire sistemi tariffari dei pedaggi per le nuove concessioni. L'Autorità, composta da tre membri, non risulta ancora operativa perché non si è ancora proceduto alla nomina dei suoi tre componenti.

Le misure per l'edilizia e le politiche abitative

Nel corso della XVI legislatura, sono state sostanzialmente adottate due tipologie di **misure destinate al settore dell'edilizia**, profondamente colpito dalla crisi economica, volte, per un verso, ad incrementare e ad agevolare la modifica del patrimonio edilizio esistente, residenziale e produttivo e, per l'altro, a semplificare i procedimenti relativi ai titoli abilitativi richiesti per l'attività edilizia stessa.

Rientrano nella prima categoria le misure che sono state adottate in attuazione del **Piano casa (art. 11 del D.L. 112/2008)** rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Nel mese di **marzo 2009, a seguito di un'intesa del Governo con le regioni**, queste ultime hanno emanato proprie leggi, con premi di cubatura e incentivi legati al miglioramento della qualità architettonica e/o energetica degli edifici. I criteri definiti nell'intesa sono stati attuati in maniera diversa dalle singole regioni alcune delle quali hanno, altresì, previsto meccanismi perequativi e compensativi, nonché interventi di demolizione e di ricostruzione.

Il **D.L. 70/2011** ha, inoltre, introdotto una nuova disciplina per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché promuovere e agevolare la **riqualificazione di aree urbane degradate** attraverso la previsione di apposite leggi regionali in mancanza delle quali si applica la disciplina prevista dal decreto. Nel **D.L. 83/2012** sono state, infine, introdotte ulteriori disposizioni (art. 12) volte anch'esse alla riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate, attraverso un nuovo strumento operativo, il **Piano nazionale per le città**, che ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia, con il compito di selezionare i progetti presentati dai comuni, e il nuovo "contratto di valorizzazione urbana".

Per quanto concerne i **titoli abilitativi**, rientranti nella seconda tipologia di misure adottate nel corso della legislatura, sono stati innanzitutto **ampliati gli interventi rientranti nell'attività edilizia libera**, ovvero realizzabili senza alcun titolo abilitativo (**art 5 del D.L. 40/2010** e **art. 13-bis del D.L. 83/2012**).

E' stato anche completamente ridisegnato l'iter procedimentale per il **rilascio del permesso di costruire** prevedendo, tra le maggiori novità, l'introduzione del **silenzio-assenso** in luogo del precedente regime basato sul silenzio-rifiuto (**art. 5 del decreto legge 70/2011**), al fine di ridurre i tempi del procedimento medesimo.

Si è definitivamente chiarito che la **Scia** (Segnalazione certificata di inizio attività), introdotta inizialmente dal **decreto legge n. 78/2010** per liberalizzare l'attività d'impresa, si applica anche all'edilizia consentendo l'avvio immediato dei lavori.

Un'importante modifica ha riguardato lo **sportello unico per l'edilizia**, che è diventato l'unico punto di accesso per il privato per tutte le vicende amministrative riguardanti l'intervento edilizio ed il relativo titolo abilitativo e che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte.

Sul fronte delle **misure di carattere fiscale**, il **decreto-legge 201 del 2011** ha previsto l'introduzione a regime della **detrazione dall'IRPEF** di quota parte (36 per cento) delle spese sostenute per gli interventi di **ristrutturazione edilizia** (incrementata al 50 per cento dal **D.L. n. 83 del 2012** per i lavori effettuati entro il 30 giugno 2013). E' stata, inoltre, prorogata al 30 giugno 2013 la detrazione del 55% per le spese per interventi di riqualificazione energetica degli edifici.

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha avuto modo di dibattere delle problematiche legate alle politiche abitative non solo in occasione dell'adozione dei provvedimenti precedentemente citati, ma anche dello svolgimento di un'intensa attività conoscitiva e di indirizzo e controllo. Nel **documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare**, sono state indicate alcune proposte normative per risolvere la crisi del settore e rispondere alla domanda abitativa e di riqualificazione urbana.

Sul fronte dell'**emergenza abitativa**, infine, si è provveduto alla **proroga** al 31 dicembre 2013 del **termine per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili ad uso abitativo** (a seguito della proroga disposta da ultimo dall'art. 1, comma 412, dell'articolo unico della legge di stabilità 2013).

Edilizia e politiche abitative

Nella XVI legislatura, sono state adottate misure volte a incrementare il patrimonio immobiliare e a semplificare le procedure di modifica del patrimonio edilizio esistente (Piano casa), la cui attuazione è stata demandata alle singole regioni. Una specifica attenzione è stata rivolta alle aree urbane, e specialmente alla riqualificazione delle aree urbane degradate da ultimo attraverso l'adozione del Piano nazionale per le città. Ulteriori misure hanno riguardato la semplificazione dei titoli abilitativi richiesti per l'attività edilizia e, da ultimo, il rafforzamento dello Sportello unico per l'edilizia. Le competenti Commissioni parlamentari hanno discusso in più occasioni della necessità di adottare misure a favore dell'edilizia e delle politiche abitative anche in considerazione dell'impatto negativo della crisi sul comparto edilizio e delle problematiche legate all'emergenza abitativa.

Nel corso della XVI legislatura, le politiche in materia di edilizia si sono sostanzialmente sviluppate seguendo due direttrici: da un lato, adottando misure volte a semplificare le procedure di modifica del patrimonio edilizio esistente e a riqualificare le aree urbane degradate (relative all'attuazione del Piano casa e del Piano nazionale per le città); dall'altro, semplificando i procedimenti relativi ai titoli abilitativi richiesti per l'attività edilizia stessa.

Il comparto edilizio è stato particolarmente penalizzato dagli effetti della crisi economica in atto. Nel **documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare**, sono state indicate alcune proposte normative per risolvere la crisi del settore e rispondere alla domanda abitativa e di riqualificazione urbana.

Nel corso dell'esame delle leggi di stabilità che si sono susseguite è stata, altresì, rilevata la necessità di destinare maggiori risorse finanziarie a misure volte a stimolare il rilancio del settore e a fronteggiare le problematiche abitative anche in considerazione del fatto che è stata registrata in tale ambito una riduzione delle risorse stanziare nel bilancio dello Stato.

Il piano di edilizia residenziale pubblica

Uno dei primi provvedimenti adottati è stato il **Piano di edilizia residenziale pubblica (art. 11 del D.L. 112/2008)**, che è stato approvato nel mese di giugno del 2008 ed è volto a prevedere l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate.

Il Piano, che è stato approvato con il **D.P.C.M. del 16 luglio 2009**, è articolato in **sei linee di intervento**:

- costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di **fondi immobiliari** per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;
- **incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**;
- **promozione finanziaria** anche ad iniziativa di privati (*project financing*);
- **agevolazioni a cooperative edilizie** costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- **programmi integrati di promozione di edilizia residenziale** anche sociale;
- **interventi di competenza degli ex Istituti autonomi case popolari (IACP)**.

Il Governo, nel successivo mese di marzo 2009, ha adottato ulteriori misure volte a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni attraverso il **coinvolgimento delle regioni (cd. Piano casa 2)**.

E' stata, infatti, raggiunta un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella quale le

regioni si sono impegnate ad approvare **proprie leggi** volte al **miglioramento della qualità architettonica e/o energetica** degli edifici soprattutto attraverso la previsione di diversi **premi di cubatura** anche in deroga ai piani regolatori o alle destinazioni d'uso, compresi interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamenti e che possono riguardare anche gli edifici a destinazione produttiva. Tutte le regioni hanno emanato proprie leggi interpretando in vario modo l'intesa del 31 marzo 2009.

Per una dettagliata descrizione delle misure adottate si rinvia alla scheda di approfondimento **I "piani casa" e i "piani città"**.

La riqualificazione delle aree urbane degradate e il Piano nazionale per le città

Con il **decreto legge 70/2011** (art. 5, commi da 9 a 14) è stata introdotta una **normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate** in base alla quale, al fine di incentivare il recupero, gli interventi di riqualificazione sono realizzabili anche con la demolizione e ricostruzione degli immobili e con la previsione di diverse agevolazioni, tra le quali: il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva quale misura premiale, realizzata in misura non superiore complessivamente al 20 % del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al 10% della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso; la delocalizzazione delle volumetrie in area o aree diverse; l'ammissibilità di modifiche di destinazioni d'uso; la possibilità di modificare la sagoma per l'armonizzazione architettonica con le strutture esistenti.

L'attuazione della normativa del **D.L. 70/2011** è stata demandata alle singole regioni che avrebbero dovuto emanare proprie leggi per incentivare tali azioni; sostanzialmente le previsioni in essa contenute erano, però, già presenti nella legislazione regionale attuativa del cd. Piano casa 2, in quanto la maggior parte delle regioni aveva già approvato specifiche disposizioni di incentivazione alla riqualificazione urbana, anche se con strumenti diversi da regione a regione.

Da ultimo, sono state introdotte ulteriori disposizioni (**art. 12 del D.L. 83/2012**) volte anch'esse alla **riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate**, attraverso un **nuovo strumento operativo**, il **"Piano nazionale per le città"** con cui sono state definite le modalità e la tempistica di attuazione degli interventi per il rilancio e la valorizzazione delle aree urbane. Esso prevede nuovi strumenti operativi quali la **Cabina di regia** e il **contratto di valorizzazione urbana**

La **Cabina di regia** ha il compito di **selezionare i programmi di riqualificazione proposti dai Comuni** in base a valutazioni sugli effetti economici e sociali degli interventi stessi, mentre attraverso il **contratto di valorizzazione urbana**, la cui sottoscrizione viene promossa dalla Cabina di regia d'intesa con il comune interessato, sono regolamentati gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati interessati.

Per una descrizione delle politiche di riqualificazione delle aree urbane nel quadro delle disposizioni del **D.L. 70/2011** e del **D.L. 83/2012** precedentemente citate, si rinvia al contenuto della scheda di approfondimento **I "piani casa" e i "piani città"**.

Si segnala, infine, che l'**art. 12-bis del D.L. 83/2012**, al fine di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il **Comitato interministeriale per le politiche urbane**.

La semplificazione dei titoli abilitativi all'attività edilizia

Sono state **ampliate le tipologie di interventi rientranti nell'attività edilizia libera**, ovvero realizzabili senza alcun titolo abilitativo, anziché mediante denuncia di inizio attività (DIA) ([art. 5 del D.L. 40/2010](#) e [art. 13-bis del D.L. 83/2012](#)).

E' stato anche completamente ridisegnato l'iter procedimentale per il rilascio del **permesso di costruire** prevedendo, tra le maggiori novità, l'introduzione del **silenzio-assenso** in luogo del precedente regime basato sul silenzio-rifiuto ([art. 5, comma 2, lett. a, n. 3, del D.L. 70/2011](#)), nonché ulteriori modifiche procedurali ([art. 5, comma 5, del D.L. 70/2011](#) e [art. 13, comma 2, lett. d, del D.L. 83/2012](#)).

Si è definitivamente chiarito che la **Scia** (Segnalazione certificata di inizio attività), introdotta inizialmente dal [decreto legge n. 78/2010](#) per liberalizzare l'attività d'impresa, **si applica anche all'edilizia** consentendo l'avvio immediato dei lavori ([art. 5, comma 2, lett.b, del D.L. 70/2011](#)).

Norme volte a **semplificare ulteriormente le modalità di presentazione della Scia** e ad **estendere alla Dia le stesse semplificazioni procedurali prevista per la Scia** sono state introdotte con il [decreto legge n. 83 del 2012](#) (art. 13, commi 1 e 2, lett. e).

Per una descrizione dettagliata delle disposizioni che hanno inciso nel corso della legislatura sui titoli abilitativi all'attività edilizia si rinvia alla scheda di approfondimento [I titoli abilitativi all'attività edilizia](#).

Il rafforzamento dello sportello unico per l'edilizia

L'[art. 13, comma 2, lett. a\) e b\), del D.L. 83/2012](#) ha modificato alcune norme del T.U. dell'edilizia ([D.P.R. 380/2001](#)) **per rafforzare lo sportello unico per l'edilizia** (Sue) con l'obiettivo di accelerare le procedure amministrative e ridurre gli adempimenti a carico dei privati.

Si prevede che **lo sportello unico sia il solo punto di accesso per il privato** per tutte le vicende amministrative riguardanti l'intervento edilizio ed il relativo titolo abilitativo, che fornisce una **risposta tempestiva** in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte. **Lo sportello è tenuto ad acquisire**, anche mediante conferenza dei servizi, **tutti gli atti di assenso comunque denominati** delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Si dispone, infine, che **tutte le comunicazioni al richiedente debbano essere trasmesse esclusivamente dallo sportello unico** e che lo sportello sia l'unico soggetto competente nel rilascio dei permessi di costruire.

L'emergenza abitativa

Il [decreto-legge 158/2008](#) ha introdotto una **sospensione delle procedure esecutive di sfratto** al fine di ridurre il disagio abitativo relativo a particolari categorie sociali di conduttori nei comuni capoluoghi di provincia, in quelli con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa. La sospensione è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2013 dall'[art. 1, comma 412, della legge 24 dicembre 2012, n. 228](#) (legge di stabilità 2013). Per una descrizione più approfondita della predetta disposizione si rinvia alla scheda di approfondimento [Sfratti](#).

Per quanto concerne invece il **sostegno all'accesso alle abitazioni** in locazione, sono state

progressivamente ridotte le risorse destinate al **Fondo nazionale** istituito dall'**art. 11 della legge 431/1998**.

La Commissione ambiente della Camera ha approvato, nella seduta del 18 dicembre 2008, la risoluzione **8-00024** per una politica organica della casa con cui ha impegnato il Governo, tra l'altro, a realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli e incrementare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.

Le misure fiscali per l'edilizia

La detrazione IRPEF **del 36%** per **spese di ristrutturazione**, originariamente introdotta dalla **legge n. 449/1997**, per opera dell'**articolo 4 del D.L. 201/2011** è adesso prevista a **regime** per l'importo massimo di 48.000 euro per unità immobiliare.

Tuttavia, per effetto delle norme contenute nell'**articolo 11 del decreto legge n. 83 del 2012**, **in relazione alle spese per le ristrutturazioni edilizie** sostenute dal 26 giugno 2012 **fino al 30 giugno 2013**, è previsto un **innalzamento della detrazione** a fini Irpef dal 36 **al 50%** e **del limite dell'ammontare** complessivo da 48.000 **a 96.000 euro**. Inoltre, per le **spese di riqualificazione energetica** degli edifici sostenute **dal 1° gennaio al 30 giugno 2013** spetta una **detrazione del 55%** delle stesse spese (comma 2).

Dal 1° luglio 2013, di conseguenza, tornerà operativa la predetta disciplina a regime che consente la detrazione del 36% per entrambi i tipi di spesa.

Per quanto concerne, infine, la tassazione sugli immobili, in una prima fase della legislatura è stata disposta la **totale esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) per l'abitazione principale**, mentre successivamente, il **decreto legislativo n. 23 del 2011, in materia di federalismo fiscale municipale ha istituito e disciplinato l'Imposta municipale propria - IMU** la cui applicazione, per esigenze di risanamento dei conti pubblici, è stata anticipata al **2012** e la cui **disciplina** è stata profondamente **innovata**.

Il citato **D.lgs. 23/ 2011** ha inoltre, introdotto la facoltà per il contribuente di applicare un regime tributario sostitutivo su specifiche tipologie di redditi da locazione di immobili in luogo del regime ordinario di tassazione (cosiddetta "**cedolare secca sugli affitti**").

Per una disamina delle questioni riguardanti **IMU e tassazione degli immobili**, si rinvia al relativo tema.

Si segnala, infine, che l'**art. 9 del D.L. 83 del 2012** ha assoggettato **all'imposizione IVA** le operazioni relative a **cessioni e locazioni di abitazioni effettuate dai costruttori anche oltre il limite dei cinque anni** dall'ultimazione dei lavori. La normativa previgente, non considerando dette operazioni imponibili IVA, non consentiva di portare a compensazione l'IVA a credito relativa agli immobili, determinando una perdita per gli operatori del settore.

Ulteriori disposizioni adottate nel corso della XVI legislatura

Ulteriori disposizioni hanno riguardato l'**edilizia convenzionata** al dichiarato fine di "agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari" (**art. 5, comma 3-bis, del D.L. 13 maggio 2011 n. 70**) e di **incidere sulla durata di alcune convenzioni**(**articolo 23-ter, comma 1, del D.L. 95/2012**) per le quali si rinvia alla relativa scheda di approfondimento.

L'art. 5, commi 3 e 4, del **D.L. 70/2011** ha previsto rispettivamente la **trascrizione dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori** e la norma in

base alla quale **la registrazione di contratti di trasferimento** di immobili o diritti immobiliari **assorbe l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza.**

Per agevolare la circolazione delle informazioni concernenti gli immobili, è stato, altresì, abolito il divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali (**art. 5, comma 4-bis, del D.L. 70/2011**).

Alcune misure hanno, infine, interessato i mutui bancari allo scopo, tra l'altro, di sostenere i soggetti in difficoltà a motivo della crisi economica (per una trattazione di tali misure si rinvia al tema **Mutui e finanziamenti al sistema produttivo.**

Il dibattito in corso sull'edilizia sostenibile

Nel corso della legislatura, si è dibattuto circa l'opportunità di adottare specifiche misure volte a incentivare lo sviluppo di una edilizia sostenibile in connessione con l'utilizzo di materiali ecocompatibili e nel quadro del perseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.

Si rammenta che il **decreto-legge 40/2010**, all'art. 4, ha istituito un **Fondo** per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di **efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro**, che era riferito anche al **parco immobiliare esistente.**

Il dibattito sulle predette questioni si è svolto anche in occasione dell'esame di alcune **proposte di legge di iniziativa parlamentare**, il cui iter non si è concluso nel corso della legislatura: si ricordano, in particolare, la proposta di legge sul sistema casa qualità (**A.S.2770**, approvata in prima lettura dall'Assemblea della Camera nella seduta dell'**8 giugno 2011**), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'edilizia residenziale attraverso l'introduzione di un "vero e proprio marchio di qualità" che certifichi la riduzione dei consumi energetici e il miglioramento del comfort abitativo; la proposta di legge (**A.S. 2663** approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera il 30 marzo 2011) volta a definire i principi fondamentali dell'**attività professionale di costruttore edile**; la proposta A.C. **2441** recante interventi straordinari e strategici per il rilancio dell'economia e la riqualificazione energetico-ambientale del patrimonio edilizio, volta a riqualificare il patrimonio esistente, con case e quartieri di qualità, che risparmino energia, non inquinino e garantiscano una moderna ed elevata vivibilità.

Approfondimenti

- [Edilizia convenzionata](#)
- [I "piani casa" e i "piani città"](#)
- [I titoli abilitativi all'attività edilizia](#)
- [Sfratti](#)

Dossier pubblicati

- [Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357 Schede di lettura \(20/05/2011\)](#)
- [Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357-A - Sintesi delle modifiche approvate dalle Commissioni riunite V e VI \(15/06/2011\)](#)
- [Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di](#)

- lettura (10/10/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) (10/09/2012)
 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) - Legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Schede di lettura - (Articolo 1, commi 301-561) (31/01/2013)

Documenti e risorse web

Indagine sul mercato immobiliare

- Camera dei deputati, Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare (resoconti, doc. conclusivo e documenti allegati) - Gennaio 2011

Documenti e rapporti

- Governo Italiano - Dossier sul Piano casa
- Agenzia del Territorio - Rapporti immobiliari
- Piano nazionale di edilizia abitativa
- ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni (dic. 2012)

Approfondimento: Edilizia convenzionata

Con l'espressione "Edilizia residenziale convenzionata" si fa riferimento a quegli interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP) posti in essere previa stipulazione di una convenzione con il Comune con la quale, a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione pubblica (riguardanti l'assegnazione delle aree su cui edificare o la riduzione del contributo concessorio), vengono assunti obblighi inerenti l'urbanizzazione del comparto e l'edificazione di alloggi di edilizia economico popolare e dalla quale, inoltre, discendono vincoli incidenti sulla successiva circolazione degli alloggi così realizzati.

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della "Edilizia residenziale convenzionata":

- la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla [legge 22 ottobre 1971 n. 865](#); questa convenzione è disciplinata dall'art. 35 suddetta [L. 865/1971](#) (di seguito "la convenzione P.E.E.P.")
- la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'[art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380](#) (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza, dettata dagli artt. 7 e 8 della [L. 28 gennaio 1977 n. 10](#) (meglio nota come "Legge Bucalossi"). Si segnala, in proposito, che, a decorrere dall'entrata in vigore della [legge 23 dicembre 1998 n. 448](#) anche "la convenzione Bucalossi" può rientrare nell'ambito del procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla [legge 22 ottobre 1971 n. 865](#).

In materia è intervenuto, nel corso della XVI legislatura, l'[art. 5, comma 3-bis, del D.L. 13 maggio 2011 n. 70](#), che ha modificato (attraverso l'inserimento di due nuovi commi *49-bis* e *49-ter* all'[art. 31 della L. 448/1998](#)) la disciplina dettata con riguardo ad entrambe le suddette convenzioni, al dichiarato fine di "agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari". In particolare, con i commi aggiuntivi *49-bis* e *49-ter* all'[articolo 31 della legge 449/1998](#), si dispone che **i vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e delle singole pertinenze**, nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni previste dall'[art. 35 della legge 865/1971](#) sull'ERP - stipulate per la cessione del diritto di proprietà precedentemente alla [legge 179/1982](#) o per la cessione del diritto di superficie - **possono essere rimossi** dopo che siano trascorsi **almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica** stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione dietro corrispettivo. Tali norme si applicano anche alle convenzioni-tipo previste dall'[art. 18 del DPR 380/2001](#) (TU edilizia) che la regione deve approvare ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo agli interventi di edilizia abitativa convenzionata.

Sul punto è poi intervenuto l'[articolo 29, comma 16-undecies, del D.L. 216/2011](#) (Proroga termini) che ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la percentuale relativa alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative di edilizia residenziale pubblica (ERP), nonché del canone massimo di locazione, di cui al [comma 49-bis dell'art. 31 della legge n. 448/1998](#), è stabilita dai comuni.

Un ultimo intervento normativo è stato operato con il [comma 1-bis dell'articolo 23-ter del D.L. 95/2012](#), che prevede, in materia di edilizia residenziale convenzionata, una **riduzione da 30 a 20 anni del limite temporale da utilizzare per il calcolo della durata delle nuove convenzioni c.d. sostitutive**, stipulate in sostituzione di quelle previste dall'[art. 31, comma 46, della L. 448/1998](#).

Si ricorda, in proposito, che il citato **comma 46 dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448**, ha previsto che le convenzioni stipulate ai sensi dell'**art. 35 della L. 865/1971**, e precedentemente alla data di entrata in vigore della **L. 179/1992**, per la cessione del diritto di proprietà, possono essere sostituite con la convenzione di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della **L. 10/1977**, alle seguenti condizioni:

- per una durata pari a quella massima prevista dalle citate disposizioni della **legge n. 10 del 1977** (pari a 30 anni) diminuita del tempo trascorso fra la data di stipulazione della convenzione che ha accompagnato la concessione del diritto di superficie o la cessione in proprietà delle aree e quella di stipulazione della nuova convenzione;
- in cambio di un corrispettivo, per ogni alloggio edificato, calcolato ai sensi del successivo comma 48.

Si ricorda che l'art. 8 è stato abrogato dall'**articolo 136 del D.P.R. 380/2001** (TU edilizia) ed il suo contenuto dispositivo è stato trasposto nell'art. 18 del citato testo unico, ove viene confermata la durata massima di 30 anni.

Approfondimento: I "piani casa" e i "piani città"

Il Piano Casa

Il **piano nazionale di edilizia abitativa**, cd. Piano casa, è stato introdotto dall'**art. 11 del decreto-legge 112/2008**, con l'obiettivo di "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana". Esso ha previsto, infatti, una serie di misure rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare – sia con nuove costruzioni che con il recupero di quelle esistenti - da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate.

Il Piano ha inteso infatti coinvolgere soprattutto le risorse private attraverso il ricorso a modelli di intervento in precedenza limitati al settore delle opere pubbliche (*project financing*), oppure a strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale, cd. *social housing*.

Si ricorda, preliminarmente, che le disposizioni relative al piano casa recate dall'art. 11 sono state modificate dall'**art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 158/2008** e dall'**art. 18, comma 4-bis, del decreto-legge 185/2008**, nonché dall'**art. 7-quater, comma 12, del decreto-legge 5/2009**. Tali disposizioni sono state per lo più finalizzate ad intervenire sulle risorse a disposizione del Piano. Da ultimo sono intervenuti, al fine di semplificare le procedure relative all'approvazione degli accordi di programma per l'attuazione del Piano, l'art. 45, commi 3-4, del **D.L. 201/2011** e l'**art. 58 del D.L. 1/2012**.

L'**art. 11, comma 1, del decreto-legge 112/2008** prevede che il **Piano** venga **approvato con D.P.C.M.**, previa delibera del CIPE e d' **intesain sede di Conferenza unificata**, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

In linea con il disposto del comma 3 dell'art. 11 - che ha definito l'ambito oggettivo del piano - e con la **delibera dell'8 maggio 2009** con cui il CIPE ha indicato gli utilizzi delle risorse finanziarie previste, il **D.P.C.M. del 16 luglio 2009** ha provveduto all'approvazione del **Piano nazionale di edilizia abitativa**, prevedendone una articolazione in **sei linee di intervento**:

- a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di **fondi immobiliari** per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale;
- b) **incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**;
- c) **promozione finanziaria** anche ad iniziativa di privati (*project financing*);
- d) **agevolazioni a cooperative edilizie** costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- e) **programmi integrati di promozione di edilizia residenziale** anche sociale;
- f) **interventi di competenza degli ex IACP** (cui sono state destinate le risorse individuate nel corso della precedente legislatura dal D.M. Infrastrutture 28 dicembre 2007).

In fase di prima attuazione **la dotazione finanziaria del Fondo è utilizzata:**

- a) **150 milioni di euro per il Sistema integrato di fondi immobiliari**;

Il D.P.C.M. 16 luglio 2009 prevedeva che il 90% del patrimonio del fondo dovesse essere destinato alle iniziative per incrementare il numero di alloggi in *social housing* attraverso la partecipazione in fondi immobiliari locali o altri veicoli di investimento entro il **limite del 40%** del loro valore.

In attuazione di tali disposizioni è stata indetta una gara, per selezionare il gestore del fondo,

vinta (con aggiudicazione definitiva dell'8 giugno 2011) da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr (CDPI Sgr), che ha creato un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso denominato “**Fondo Investimenti per l’Abitare**” (**FIA**), divenuto operativo in seguito all'approvazione del relativo regolamento di gestione da parte della Banca d'Italia con delibera n. 167 dell'11 marzo 2010.

Il FIA (secondo quanto indicato nel [sito web di CDPI Sgr](#)) ha raccolto, con cinque *closing*, da luglio 2010 a marzo 2012, un totale di 2 miliardi e 28 milioni di euro, di cui 1 miliardo sottoscritto da Cassa Depositi e Prestiti, 140 milioni dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (in luogo dei 150 inizialmente previsti dall'**art. 11 del D.L. 112/2008**) e 888 milioni da parte di gruppi bancari e assicurativi e di casse di previdenza privata. Il FIA investe il proprio patrimonio principalmente in quote di fondi comuni d'investimento immobiliari operanti a livello locale e gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40%. Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l'investimento di risorse da parte di soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al FIA di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative.

Tale **limite** è stato **soppresso dal D.P.C.M. 10 luglio 2012** (pubblicato sulla G.U. 19 febbraio 2013, n. 42), che ha in tal modo reso più elastiche le regole per il finanziamento dei progetti.

b) **200 milioni di euro** per gli **interventi di competenza degli ex IACP**, successivamente ripartiti tra le regioni con il **D.M. del 18 novembre 2009**;

c) **377,9 milioni di euro** - ripartiti con **D.M. 8 marzo 2010** - per il finanziamento delle altre linee di intervento: **incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica;project financing;agevolazioni a cooperative edilizie;programmi integrati di promozione di edilizia residenziale** anche sociale.

Con il **D.M. del 19 dicembre 2011** è stato effettuato il **riparto delle risorse** del Piano casa, pari a circa **116 milioni di euro**, destinate all'attuazione degli interventi di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), c), d) ed e) dello stesso Piano allegato al D.P.C.M. 16 luglio 2009 mediante sottoscrizione, tra il MIT e le regioni, degli accordi di programma di cui all'art. 4 dello stesso D.P.C.M.

Destinatari del Piano

Il **comma 2 dell'art. 11 del D.L. 112/2008** individua i **destinatari del piano**. Il Piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Tali alloggi dovranno quindi essere destinati prioritariamente a prima casa per le seguenti **categorie sociali svantaggiate** nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione:

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;

b) giovani coppie a basso reddito;

c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;

d) studenti fuori sede;

e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;

f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'**art. 1 della legge n. 9/2007** (vale a dire reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, essere o avere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico);

g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale

ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione.

Per quanto riguarda la **definizione dell'ambito soggettivo** di applicazione del piano, si rileva l'**ampliamento della platea dei beneficiari** rispetto ai provvedimenti, sia d'urgenza che ordinari, adottati negli anni precedenti per contrastare il fenomeno del disagio abitativo. Sono stati, infatti, inclusi, per la prima volta, gli **immigrati regolari** a basso reddito e gli **studenti fuori sede**, in precedenza destinatari, questi ultimi, di agevolazioni di carattere fiscale sui canoni di locazione.

La platea risulterebbe ampliata anche dall'inclusione, con un riferimento generico, di tutti i soggetti "sottoposti a procedure esecutive di rilascio", senza ulteriori distinzioni. Pertanto sembrerebbero inclusi non solo i beneficiari della sospensione delle procedure esecutive di sfratto per finita locazione (destinatari dei **provvedimenti d'urgenza emanati per la sospensione degli sfratti**), ma **anche quelli per morosità**.

Programmi integrati di edilizia sociale

Particolare attenzione meritano le disposizioni contenute nei commi 4, 5, 6 ed 8 dell'**art. 11 del D.L. 112/2008**, che dispongono in merito ad uno degli interventi in cui può essere articolato il piano (comma 3, lett. e): l'attuazione di **programmi integrati di edilizia sociale** nel contesto di interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, al fine di concentrare gli interventi sulla **effettiva richiesta abitativa**, il **comma 4** prevede l'approvazione (con D.M. infrastrutture) di appositi **accordi di programma** (previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata) **promossi dal MIT**. Tali interventi possono essere realizzati anche attraverso **programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana**, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica e con l'apporto di risorse pubbliche e private.

I pareri favorevoli del CIPE sugli schemi degli accordi di programma citati sono stati resi con:

- la **delibera n. 16 del 5 maggio 2011**, relativa agli schemi di accordi tra il MIT e le regioni Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia autonoma di Trento;
- la **delibera n. 5 del 20 gennaio 2012**, relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le Regioni Calabria, Abruzzo e Lazio;
- la **delibera n. 77 dell'11 luglio 2012** relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano.

In seguito all'espressione del parere del CIPE, il MIT ha provveduto a stipulare gli accordi citati (per il testo degli accordi sottoscritti si veda il **sito web del MIT**).

Nelle tabelle allegate all'ultima delle tre delibere citate (vale a dire la n. 77/2012), che forniscono un **quadro riepilogativo** dei contenuti principali degli accordi, sono indicati finanziamenti pari a complessivi **2.966,8 milioni di euro**. Di tale importo, 337,9 milioni di euro derivano da risorse statali; 293,9 milioni da fondi regionali, mentre le risorse private ammontano a 2.111,9 milioni di euro. Con tali finanziamenti è prevista la realizzazione di **17.101 alloggi**.

Il **comma 8** prevede, in sede di **attuazione dei citati programmi integrati di edilizia sociale**, una **verifica periodica e ricorrente delle fasi di realizzazione del piano**, in base al cronoprogramma approvato e alle esigenze finanziarie e la possibilità di disporre, in caso

di scostamenti, una diversa allocazione delle risorse finanziarie pubbliche verso modalità di attuazione più efficienti. E' inoltre stabilito che gli alloggi realizzati o alienati nell'ambito delle procedure di cui al presente articolo **non** possono essere oggetto di successiva **alienazione prima di dieci anni** dall'acquisto originario.

I **programmi integrati di edilizia sociale** cui al comma 4 sono dichiarati di **interesse strategico nazionale** al momento della sottoscrizione dell'accordo di programma. Alla loro attuazione si provvede con l'applicazione dell'**art. 81 del D.P.R. 616/1977** che prevede sostanzialmente poteri sostitutivi dello Stato in materia urbanistica.

Ulteriori disposizioni

Il **comma 7** reca la **definizione di "alloggio sociale"**, ai fini dell'esenzione dell'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, di cui agli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, inteso "come parte essenziale e integrante della più complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie".

Si ricorda che un'articolata **definizione di alloggio sociale** è contenuta nel **D.M. 22 aprile 2008** recante "*Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità*", in attuazione dell'**art. 5 della legge 9/2007**. L'art. 1 del D.M. definisce, infatti, quale "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Rientrano in tale definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'art. 2 demanda quindi alle regioni la definizione dei requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e la determinazione del relativo canone di locazione, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio. L'alloggio sociale deve poi essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli artt. 16 e 43 della **legge 457/1978** (che prevedono una superficie massima delle nuove abitazioni non superiore a mq 95 ed alcune caratteristiche tecniche e costruttive). Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. Infine, l'alloggio sociale dovrà essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

Il **comma 9** prevede che l'**attuazione del piano nazionale** avvenga, in alternativa alle modalità indicate dal comma 4, anche con quelle **previste dalla legislazione in materia di infrastrutture strategiche**, contenuta nella **parte II, titolo III, del capo IV, del D.Lgs. 163/2006**.

Si rammenta, in estrema sintesi, che la **legislazione in materia di infrastrutture strategiche**, introdotta con la **legge 443/2001** e con i successivi decreti attuativi, poi confluita nel **D.Lgs. 163/2006** (Codice dei contratti pubblici), mira ad accelerare, snellire e razionalizzare le procedure per la

programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Tre sono, infatti, le principali finalità perseguite dal nuovo regime normativo: l'accelerazione delle procedure amministrative, l'incentivazione dell'afflusso di capitali privati (tramite l'introduzione della disciplina sul contraente generale) e la programmazione annuale degli interventi.

Il **comma 10** prevede la **stipula di accordi** tra l'Agenzia del demanio, il MIT, il Ministero della difesa se coinvolto, le Regioni e gli enti locali **per la destinazione di una quota del patrimonio immobiliare del demanio**, costituito da aree ed edifici non più utilizzati, agli interventi previsti nel presente articolo.

Per la **migliore attuazione dei programmi**, il **comma 11** dà la possibilità ai **comuni e alle province di associarsi** ai sensi di quanto previsto dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al **D.Lgs. 267/2000**.

Copertura finanziaria del Piano

Si ricorda che le **risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del piano** sono state individuate dall'**art. 11, comma 12, del decreto-legge 112/2008** che ha previsto la costituzione di un **Fondo** nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Successivamente, il **comma 4-bis dell'art. 18 del decreto-legge 185 del 2008** ha destinato al Piano casa **risorse finanziarie aggiuntive provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS)**, in particolare:

- la quota del FAS destinata dal comma 1, lettera b), dello stesso art. 18 al finanziamento del Fondo infrastrutture di cui all'**art. 6-quinquies del decreto-legge 112/2008**;
- le **risorse autonomamente messe a disposizione dalle regioni** a valere sulla quota di pertinenza di ciascuna regione del FAS.

Il **comma 12-bis**, introdotto dal **D.L. 185/2008**, ha previsto (nel testo modificato dal **D.L. 5/2009**), **per il tempestivo avvio di interventi prioritari** e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, diretti alla risoluzione delle più pressanti esigenze abitative, la destinazione di **200 milioni di euro** a valere sulle risorse dell'**art. 21 del D.L. 159/2007** da ripartire tra le regioni con apposito decreto del MIT, previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il cd. Piano Casa 2

L'intesa del 31 marzo 2009

Il Governo, nel mese di marzo 2009, ha avviato alcune misure per il **rilancio del settore edilizio** (cd. **Piano casa 2**).

Si tratta, in primo luogo, dell'**intesa del 31 marzo 2009**, raggiunta **in sede di Conferenza Stato-Regioni**, nella quale **le regioni** si sono impegnate ad **approvare proprie leggi** volte a

regolamentare interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari e a disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica, come sintetizzato nella tabella seguente:

<i>Tipologia dell'intervento</i>	<i>Edifici interessati</i>	<i>Obiettivo</i>
Ampliamenti max del 20% con un incremento complessivo max di 200 mc Sono fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica.	Edifici residenziali uni-bifamiliari o comunque di volumetria non superiore 1000 mc	Migliorare la qualità architettonica e/o energetica degli edifici
Interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con un ampliamento max del 35%	Edifici a destinazione residenziale	Migliorare la qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e con criteri di sostenibilità ambientale

Con le medesime leggi le regioni si impegnano, altresì, ad introdurre **forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi** indicati, in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale. Sono esclusi da tali interventi gli **edifici abusivi**, quelli situati **nei centri storici** o nelle **aree di inedificabilità assoluta**. Le **leggi regionali** possono, inoltre, individuare **ulteriori ambiti di esclusione o limitazione** per gli interventi previsti ed ambiti nei quali i medesimi interventi sono, invece, favoriti con **incentivazioni e premialità** finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate.

L'intesa ha previsto altresì un **limite temporale di 18 mesi per la disciplina regionale attuativa**, salvo diversa disposizione regionale.

In proposito si segnala che nei mesi di novembre e dicembre 2012 ben otto governi regionali hanno deciso di prorogare il termine citato, così come in precedenza avevano fatto le Regioni Lazio, Puglia, Calabria, Molise e Sicilia. Altre amministrazioni, come quelle di Friuli, Lazio, Lombardia o Liguria, avevano poi già previsto termini al 2013 o anche oltre. In conseguenza di tali proroghe, pertanto, il **Piano casa è ancora operativo in tutta Italia, con la sola eccezione dell'Emilia Romagna**.

Nella stessa intesa il Governo si è impegnato ad emanare il secondo dei provvedimenti previsti, ovvero un **decreto-legge** con l'obiettivo di **semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato**, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di **disciplina dell'attività edilizia**.

Le leggi regionali

Anche se con tempi diversi, **tutte le regioni hanno emanato leggi regionali attuative del "Piano casa 2"**, interpretando in vario modo l'intesa del 31 marzo 2009: alcune hanno ampliato i criteri definiti nell'intesa includendo ulteriori fattispecie di edifici oltre a quelli residenziali, quali gli edifici agricoli o produttivi non utilizzati, o hanno incrementato i premi volumetrici. Altre hanno previsto meccanismi perequativi e compensativi, compresa la

delocalizzazione di cubature, ovvero la possibilità di demolire e poi ricostruire altrove andando oltre la volumetria esistente. In alcune leggi regionali, infine, sono stati introdotti anche incrementi premiali finalizzati all'incremento della dotazione di verde pubblico, di servizi, di spazi pubblici e al sostanziale miglioramento della qualità urbana.

La riqualificazione delle aree urbane degradate (cd. "Piano per la città")

L'**art. 5 del decreto-legge 70/2011** (convertito dalla **L. 106/2011**, entrata in vigore il 13 luglio 2011) ha introdotto una **normativa nazionale quadro** per la **riqualificazione delle aree urbane degradate**. Sostanzialmente vengono poste le basi per l'avvio di un c.d. Piano per la città con la previsione, a regime, di disposizioni finalizzate ad un **concreto processo di riqualificazione urbana** accompagnato da **incentivi** e la **semplificazione di alcune procedure**.

Il "Piano per la città"

Il **comma 9** ha previsto, infatti, l'**approvazione, da parte delle regioni**, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ovvero **entro l'11 settembre 2011, di proprie leggi** al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio, nonché per la **riqualificazione delle aree urbane degradate** in cui siano presenti "funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare", tenendo conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili. Tali azioni devono essere incentivate anche con interventi di ricostruzione e demolizione che prevedano:

- il riconoscimento di una **volumetria aggiuntiva** come misura premiale;
- la possibilità di **delocalizzare** le volumetrie in area o aree diverse;
- l'ammissibilità di **modifiche di destinazioni d'uso, purché compatibili o complementari**;
- la possibilità di **modificare la sagoma** per l'armonizzazione architettonica con le strutture esistenti.

In particolare, per la realizzazione degli **interventi di riqualificazione** sono state introdotte alcune norme volte a semplificare alcune procedure edilizie:

- **decorso il termine di 60 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto e fino all'entrata in vigore della normativa regionale nelle regioni a statuto ordinario e speciale **è possibile richiedere il permesso di costruire in deroga** ai sensi dell'art. 14 del TU dell'edilizia (**DPR n. 380/2001**) **anche per il mutamento delle destinazioni d'uso**, fermo restando il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore (sismica, sicurezza, antincendio, igienicosanitaria, efficienza energetica, ambiente, beni culturali e paesaggio) (**commi 11 e 12**);

- **decorso il termine di 120 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto e fino all'entrata in vigore della normativa regionale nelle regioni a statuto ordinario **le disposizioni statali sono immediatamente applicabili**. In tal caso il decreto ha previsto (**comma 14**) un **minimo di premialità** garantito fissato:

- nel **limite massimo del 20%** del volume dell'edificio se a **destinazione residenziale**;
- nel **limite massimo del 10%** della superficie coperta per gli edifici adibiti **ad uso diverso**.

Resta fermo che tali limiti volumetrici costituiscono un minimo garantito e non condizionano la successiva attività legislativa regionale.

Relativamente all'**ambito di applicazione** della normativa il decreto ha escluso gli **edifici abusivi** o siti nei **centri storici** o in aree soggette ad **inedificabilità assoluta**. Gli interventi possono, invece, essere realizzati su immobili per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria (**comma 10**).

Sono state anche introdotte una serie di **semplificazioni procedurali**, tra le quali la previsione, per le regioni a statuto ordinario decorsi 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ovvero dall'11 settembre 2011 e sino all'emanazione delle leggi regionali:

- non solo dell'applicazione del **permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** ai sensi dell'**art. 14 del D.P.R. 380/2001** (TU edilizia) anche per il **mutamento delle destinazioni d'uso**, nel rispetto degli standard urbanistici e delle altre normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia (**art. 5, comma 11**), di cui si è già detto sopra;
- ma anche dell'ammissibilità del **permesso di costruire in deroga** agli strumenti urbanistici anche per il **mutamento di destinazione d'uso**, purché si tratti di destinazioni d'uso tra loro **compatibili o complementari** e l'adozione ed **approvazione** dei **piani attuativi dalla Giunta comunale**, anziché dal Consiglio (**art. 5, comma 13**).

L'attuazione regionale

L'attuazione del **decreto-legge n. 70/2011** è stata demandata alle singole regioni, che avrebbero dovuto emanare proprie leggi per incentivare tali azioni. Sostanzialmente le **previsioni** di tale Piano erano però **già presenti nella legislazione regionale attuativa del "Piano casa 2"**, in quanto la maggior parte delle regioni aveva già approvato specifiche disposizioni volte ad incentivare la riqualificazione urbana, anche se con strumenti diversi da regione a regione.

Il Piano nazionale per le città

L'**articolo 12 del decreto legge n. 83 del 2012**, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", ha introdotto disposizioni per la **riqualificazione di aree urbane**, con particolare riguardo a quelle degradate, attraverso un nuovo strumento operativo, il "**Piano nazionale per le città**" del quale vengono indicate le modalità operative (commi 1 – 6). Esso reca, altresì, disposizioni volte a consentire la **rilocalizzazione degli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale** per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato **impegnati nella lotta alla criminalità organizzata** (commi 7-9). L'**articolo 12-bis** ha previsto, inoltre, l'**istituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane(CIPU)** al fine di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e gli enti locali.

Le procedure e il finanziamento degli interventi del Piano

Ai sensi dei commi 1 e 2 dell'**art. 12 del D.L. 83/2012**, i **Comuni propongono** ad uno specifico organismo, la **Cabina di regia**, ai fini della predisposizione del "**Piano nazionale**

per le città” da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), **proposte di contratti di valorizzazione urbana** (*vedi infra*) costituite da un insieme coordinato di interventi per la valorizzazione di aree urbane degradate **indicando una serie di elementi** indicati nel **comma 2** e, in particolare:

- la descrizione, le caratteristiche e l'ambito urbano oggetto di trasformazione e valorizzazione;
- gli investimenti ed i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, comprensivi dell'eventuale cofinanziamento del comune proponente;
- i soggetti interessati;
- le eventuali premialità;
- il programma temporale degli interventi da attivare;
- la fattibilità tecnico-amministrativa.

Si ricorda che il “Piano nazionale per le città” fa seguito al “Tavolo sul Piano per le città” avviato il 4 maggio 2012 dal Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cui sono state definite le modalità e la tempistica di attuazione degli interventi per il rilancio e la valorizzazione delle aree urbane del Paese. All'iniziativa hanno partecipato i vertici della Conferenza delle Regioni, dell'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e dell'Ance (Associazione nazionale costruttori edili).

Il comma 1 ha disciplinato la **composizione della Cabina di regia**.

Viene previsto che ne facciano parte, oltre a due rappresentanti del MIT e della Conferenza delle Regioni ed un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero dell'interno, dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo sviluppo e la coesione economica, per la cooperazione internazionale e l'integrazione e per la coesione territoriale, anche un rappresentante dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti, dell'Anci, e, in veste di osservatori, un rappresentante del Fondo Investimenti per l'Abitare gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR e un rappresentante dei fondi di investimento istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) costituita ai sensi dell'**art. 33 del D.L. 98/2011**.

Si ricorda che il principale soggetto impegnato nello sviluppo del social housing italiano è proprio la Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr (CDPI) che gestisce il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA). Quanto all'**art. 33 del D.L. 98/2011**, si ricorda che esso ha istituito una Società di gestione del risparmio (SGR), con un capitale di 2 milioni di euro interamente posseduto dal Ministero dell'Economia, con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui siano conferiti immobili oggetto di progetti di valorizzazione.

Con **D.M. Infrastrutture del 3 agosto 2012** è stata disposta l'istituzione della cabina di regia con 11 rappresentanti dei Ministeri, due delle regioni, 1 dell'Anci, 1 delegato di CdP e Agenzia del territorio con il compito, dopo l'istruttoria del MIT sui progetti, di assegnare i finanziamenti statali.

I **commi 3 e 4** hanno definito quindi i **compiti** della Cabina di regia a cui viene sostanzialmente assegnato un **ruolo di coordinamento e selezione dei programmi di riqualificazione proposti dai Comuni**, in base a valutazioni sugli effetti economici e sociali degli interventi stessi. In particolare i compiti previsti riguardano:

- **definizione**, in base agli apporti e alle risorse messe a disposizione dai vari organismi che la compongono, degli **investimenti attivabili** nell'ambito urbano selezionato;

- **proposta** al MIT **della destinazione delle risorse del Fondo** di cui al successivo comma 5 alle finalità del Contratto di valorizzazione urbana;
- **promozione**, di intesa con il comune interessato, della **sottoscrizione** del contratto di valorizzazione urbana.

Viene quindi introdotto un nuovo strumento attuativo - il **contratto di valorizzazione urbana** - la cui sottoscrizione viene promossa dalla Cabina di regia, d'intesa con il comune interessato. Il Contratto è volto a regolamentare gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati interessati, prevedendo anche la revoca dei finanziamenti. Viene infine precisato che l'insieme dei Contratti di valorizzazione urbana costituisce il "Piano nazionale per le città".

Per l'**attuazione degli interventi del Piano** è stato istituito, ai sensi del **comma 5**, nello stato di previsione del MIT, un apposito "**Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città**" nel quale sono confluite le **risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ad alcuni programmi in materia di edilizia residenziale** di competenza del MIT e che, secondo quanto riportato dalla **relazione tecnica**, ammontano a circa **224 milioni di euro** giacenti presso la Cassa depositi e prestiti.

In data 8 febbraio 2013 il MIT ha emanato il **decreto dipartimentale n. 1105/2013**, di approvazione della destinazione delle risorse del Fondo citato proposta dalla Cabina di regia. I progetti che hanno superato la selezione potranno usufruire, secondo quanto indicato in un **comunicato del MIT**, "di un **cofinanziamento nazionale di 318 milioni di euro** (224 dal Fondo Piano Città e 94 dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per le PMI), che attiveranno nell'immediato progetti e lavori pari a 4,4 miliardi di euro complessivi, tra fondi pubblici e privati".

Approfondimento: I titoli abilitativi all'attività edilizia

I titoli abilitativi all'attività edilizia sono disciplinati dal Titolo II della Parte I - artt. 6-23 - del **D.P.R. 380/2001** (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e sono rappresentati dal **permesso di costruire**, dalla denuncia di inizio attività (**DIA**) e dalla c.d. **superDIA**, nonché dalla Segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**) introdotta nel corso della XVI legislatura.

Il T.U. edilizia prevede altresì alcune fattispecie di **attività edilizia libera**.

L'attività edilizia libera

Con l'**art. 5 del decreto-legge 40/2010**, che ha interamente sostituito l'art. 6 del T.U. edilizia, **sono state ampliate le tipologie di interventi rientranti nell'attività edilizia libera**, ovvero realizzabili **senza alcun titolo abilitativo** anziché mediante denuncia di inizio attività (DIA).

Il nuovo art. 6 del D.P.P. 380/2001 conferma – analogamente al vecchio testo - che l'attività edilizia libera **dovrà rispettare** sia le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali che **le altre normative di settore** aventi incidenza sull'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico e sanitarie, sull'efficienza energetica, nonché le norme in materia di beni paesaggistici e culturali recate dal **D.Lgs. 42/2004**).

Le **tipologie di intervento** vengono differenziate in **due categorie**, a seconda che occorra o meno una **previa comunicazione** all'amministrazione comunale dell'inizio dei lavori - anche per via telematica - da parte dell'interessato (commi 1 e 2).

Gli **interventi senza preventiva comunicazione** sono:

- le **tre tipologie di interventi** già contemplate dal vecchio testo dell'art. 6 del T.U., vale a dire **manutenzione ordinaria, eliminazione di barriere architettoniche** (se non comportano la realizzazione di rampe o ascensori esterni o di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio) e **opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo** (per quest'ultima viene precisata l'esclusione di attività di ricerca di idrocarburi);
- i **movimenti di terra** strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- le **serre mobili stagionali**, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola (altrimenti se l'intervento non è legato all'attività agricola è necessario il permesso di costruire).

Le **ulteriori tipologie** necessitano di una **previa comunicazione di inizio lavori**, anche per via telematica, da parte dell'interessato all'amministrazione comunale:

- interventi di **manutenzione straordinaria** di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), ivi comprese l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- **opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee** e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a 90 giorni;
- **opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni**, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale;

- **installazione di pannelli solari, fotovoltaici** senza serbatoio di accumulo esterno **al di fuori dei centri storici**;
- **aree ludiche senza fini di lucro** ed elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;
- **installazione di serbatoi interrati di Gpl** fino ad una capacità di 13 mc (si tratta di una fattispecie non prevista dall'art. 6, ma dall'[art. 17 del D.lgs. 128/2006](#)) mentre sopra i 13 mc è necessaria la SCIA e sotto i 5 mc si applica la procedura semplificata del [D.P.R. 214/2006](#) sulla normativa antincendi.

Per **tutti gli interventi** l'interessato provvede alla **presentazione degli atti di aggiornamento catastale** entro trenta giorni dal momento della variazione, secondo quanto previsto dall'[art. 34-quinquies, comma 2, lettera b\), del decreto legge 4/2006](#) (comma 5). La **mancata comunicazione** dell'inizio dei lavori o la mancata trasmissione della relazione tecnica comportano la **sanzione** pecuniaria di 258 euro che può essere ridotta a due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione (comma 7). Viene inoltre previsto che **le regioni** a statuto ordinario **possano estendere la semplificazione a interventi edilizi ulteriori** rispetto a quelli previsti, individuare ulteriori interventi edilizi per i quali è necessario trasmettere al comune la relazione tecnica ovvero stabilire ulteriori contenuti per la medesima relazione tecnica (comma 6).

Il comma 8, che prevedeva semplificazioni in materia di rilascio del **certificato di prevenzione incendi** (CPI) per gli interventi di edilizia libera, prevedendo che per essi il CPI, ove richiesto, venisse rilasciato in via ordinaria con l'esame a vista, è stato abrogato nell'ambito del riordino della materia operato dal [D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151](#) recante "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi".

Le novelle recate dal [D.L. 83/2012](#)

Con l'[art. 13-bis del decreto-legge 83/2012](#) sono state ulteriormente **ampliate le tipologie rientranti nell'attività edilizia libera eseguibili previa comunicazione** di inizio dei lavori al Comune, con l'inserimento della nuova **lettera e-bis**) al comma 2 dell'art. 6 del T.U. che contempla:

- le **modifiche interne di carattere edilizio** sulla superficie coperta dei **fabbricati adibiti ad esercizio di impresa** ovvero le **modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa**.

Mentre le modifiche "interne" risultavano già coperte (a prescindere dalla destinazione d'uso dei locali) dalla previgente casistica, visto che la lettera a) - nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria - rende possibile in edilizia libera "l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici", l'innovazione di rilievo apportata dal [D.L. 83/2012](#) consiste nella **liberalizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso delle attività produttive** (prima soggetti a SCIA).

Il medesimo articolo ha **abrogato il comma 3 del medesimo art. 6 del T.U.** che prevedeva l'**obbligo di allegare alla comunicazione di inizio lavori le autorizzazioni eventualmente obbligatorie** ai sensi delle normative di settore e, limitatamente agli interventi di manutenzione straordinaria, i dati identificativi dell'impresa affidataria dei lavori. Tale ultima

disposizione, relativa ai dati dell'impresa, è stata reinserita mediante una **riformulazione del comma 4**. Tale riformulazione ha altresì inserito ulteriori condizioni per gli interventi contemplati dalla nuova lettera e-bis).

Il permesso di costruire

Il **permesso di costruire** è disciplinato dagli **artt. 10-21** del **D.P.R. 380/2001**.

Sono **subordinati a permesso di costruire** (art. 10, comma 1) **gli interventi** che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio:

1. di **nuova costruzione**;
2. di **ristrutturazione urbanistica**;
3. di **ristrutturazione edilizia** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino **aumento di unità immobiliari, ampliamenti volumetrici**, modifiche della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino **mutamenti della destinazione d'uso** (comma 1).

Sono considerate **zone territoriali omogenee A** ai sensi dell'art. 2 del D.M. 1444/1968 "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a DIA (comma 2).

Le regioni hanno altresì la **facoltà** - a norma dell'art. 10, comma 3 - di **ampliare l'ambito degli interventi soggetti a permesso di costruire**, rispetto a quelli definiti dall'art. 10, comma 1 (comprimendo conseguentemente l'ambito di operatività della DIA).

Il **permesso di costruire** è rilasciato **in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia** vigente ed è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

Qualora **l'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire contrastasse con le previsioni di strumenti urbanistici** adottati, è **sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda**. La **misura di salvaguardia** non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione. A richiesta del sindaco, e per lo stesso periodo, il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici (art. 12).

Il **permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** generali è rilasciato **esclusivamente per edifici ed impianti pubblici** o di interesse pubblico, **previa**

deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel **decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490**, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (art. 14).

Il permesso di costruire **deve indicare i termini di inizio e di ultimazione dei lavori**. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo e quello di ultimazione **non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori**.

Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso (art. 15).

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 nell'art. 16.

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione o, in loro assenza, con deliberazione del consiglio comunale.

Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni. Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire.

Sono previsti anche **casi di riduzione o esonero dal contributo di costruzione** (art. 17).

Per l'**edilizia abitativa convenzionata**, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo approvata dalla regione.

Il **contributo per la realizzazione della prima abitazione** è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica, purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore.

Il **contributo di costruzione non è, invece, dovuto**:

- a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole;
- b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari;
- c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;
- d) per gli interventi da realizzare in attuazione di norme emanati a seguito di pubbliche calamità;
- e) per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale.

Le modifiche introdotte nel corso della XVI legislatura

Con l'**art. 5 (commi 11 e 13)** del **decreto-legge 70/2011** sono state introdotte alcune disposizioni relative al **permesso di costruire in deroga**, nell'ambito degli interventi per la riqualificazione di aree urbane degradate (c.d. **Piano città'**).

Il **comma 11** reca una **norma transitoria** (decorsi i 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ovvero dall'11 settembre 2011 e sino all'entrata in vigore della normativa regionale per il cd. Piano città), che prevede l'**applicazione** (agli interventi) **del**

permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici anche **per il mutamento delle destinazioni d'uso**, restando fermo il rispetto degli standard urbanistici e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Ciò significa che, decorsi i termini di cui sopra, la realizzazione degli interventi potrà avvenire in deroga agli strumenti urbanistici locali, ma servirà comunque l'approvazione del consiglio comunale. Il **comma 13** introduce un'altra **norma** transitoria per le **regioni a statuto ordinario** (decorso il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ovvero dall'11 settembre 2011 e sino all'entrata in vigore della normativa regionale per il Piano città), in base alla quale viene, tra l'altro, **ammesso** il rilascio del **permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** generali ai sensi dell'art. 14 del T.U. per l'edilizia anche **per il mutamento delle destinazioni d'uso** tra loro **compatibili o complementari**.

Un'altra importante modifica è stata recata dall'**art. 45, comma 1, del D.L. 201/2011**, attraverso l'inserimento del **comma 2-bis all'art. 16 del T.U.**, che prevede l'esclusione della c.d. gara informale (richiesta dal Codice dei contratti pubblici, di cui al **D.Lgs. 163/2006**) per le **opere di urbanizzazione primaria a scomputo di importo inferiore alla soglia comunitaria** e ne attribuisce l'esecuzione diretta al titolare del permesso di costruire. Analoga disposizione era già stata introdotta dall'**art. 5 del D.L. 70/2011**, ma era stata soppressa dalla legge di conversione n. 106/2011.

Il comma 2-bis in parola precisa che tale disposizione derogatoria del Codice opera "nell'ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale".

L'**iter procedimentale per il rilascio del permesso di costruire** è stato completamente ridisegnato dall'**art. 5 del decreto-legge 70/2011**, che ha interamente **sostituito l'art. 20** prevedendo, tra le maggiori novità, l'introduzione del **silenzio-assenso** in luogo del precedente regime basato sul silenzio-rifiuto.

Si ricorda, infatti, che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire previsto dall'art. 20 del T.U risultava essere **molto articolato e lungo** e, in caso di mancata risposta dell'amministrazione comunale nei termini previsti per l'adozione finale del provvedimento, si intendeva concluso con il **silenzio-rifiuto** impugnabile entro 60 giorni avanti ai competenti tribunali amministrativi regionali.

L'introduzione del **silenzio-assenso** ha conseguentemente comportato anche una **rivisitazione dei termini procedurali** per il rilascio del permesso di costruire, in quanto costituendo il silenzio-assenso una forma derogatoria al principio in base al quale le p.a. hanno il dovere di concludere i procedimenti amministrativi con provvedimento espresso (**art. 2 della legge 241/1990**), il legislatore ha ritenuto di rimodulare alcuni termini. Il **nuovo procedimento** è quindi articolato nelle **seguenti fasi**:

1) **presentazione della domanda allo Sportello Unico** accompagnata dalla **dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto** agli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di efficienza energetica, ecc.). In caso di falsa attestazione è prevista la sanzione penale della reclusione da 1 a 3 anni e l'irrogazione di sanzioni disciplinari da parte del competente ordine professionale (commi 1 e 13);

2) comunicazione **entro 10 giorni** del nominativo del **responsabile del procedimento** (comma 2);

3) **termine di 60 giorni per l'istruttoria** della domanda. Tale termine può essere:
- **interrotto una sola volta** in caso di richiesta di **integrazione documentale** ed è legittima

a condizione che i documenti non siano già in possesso dell'amministrazione o che questa non possa acquisirli autonomamente. La richiesta dovrà svolgersi **entro 30 giorni** dalla presentazione della domanda (**prima erano 15**) e il termine di 60 giorni ricomincerà a decorrere dalla ricezione della documentazione integrativa (commi 3 e 5);

- **sospeso**, fino al relativo esito, in caso di richiesta dal parte del responsabile di apportare modifiche di modesta entità al progetto originario. In caso di adesione l'interessato è tenuto a presentarle nei successivi 15 giorni decorrenti dalla richiesta (comma 4);

4) **convocazione**, da parte del responsabile del procedimento, della **conferenza di servizi**, come disciplinata dalla **legge 241/1990**, nel corso dei 60 giorni di istruttoria, ove sia necessario acquisire assensi, nulla-osta od autorizzazioni da parte di altri enti (i lavori della conferenza non possono superare i 90 giorni);

5) **adozione del provvedimento** dal dirigente **entro i successivi 30 giorni** (prima erano 15) che, nel caso di espletamento della conferenza di servizi, decorrono dall'esito favorevole della stessa (comma 6);

6) i **termini per l'istruttoria** e la richiesta di integrazione sono **raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti** nonché per i progetti particolarmente complessi: **90 giorni** dalla presentazione della domanda per i centri urbani con meno di 100 mila abitanti (commi 3 e 6) e **150 giorni** per i comuni con oltre 100 mila abitanti (comma 7), sempreché l'amministrazione non richieda delle integrazioni documentali o modifiche al progetto;

7) **silenzio-assenso** in caso di inutile decorso del termine per la conclusione del procedimento senza che il responsabile non abbia apposto motivato diniego (comma 8).

Nel caso in cui l'interessato intenda esercitare, ai sensi dell'art. 22 comma 7, la facoltà di richiedere il **permesso di costruire al posto della Dial termine** per il rilascio del relativo titolo è di **75 giorni** (prima 60 giorni) dalla data di presentazione della domanda (comma 11).

Vengono, inoltre, fatte **salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali** che prevedono misure di ulteriore semplificazione e riduzione di termini procedurali (comma 12).

Un **regime particolare** è legato alla presenza di **vincoli culturali**, paesaggistici o ambientali in quanto i termini per il silenzio assenso, in questi casi, decorreranno dal momento in cui sia stato acquisito il relativo **nulla osta**. Ove tale atto **non sia favorevole**, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intenderà formato il **silenzio-rifiuto** (commi 9 e 10).

L'**art. 21** del TU, anch'esso **sostituito** dall'art. 5 del **decreto legge 70/2011** a seguito dell'introduzione del silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire, prevede che siano le **regionia stabilire, con proprie leggi**, le forme e le modalità per **l'eventuale esercizio del potere sostitutivo** nei confronti dell'ufficio dell'amministrazione comunale competente per il rilascio del permesso di costruire.

Un'altra novità introdotta **dall'art. 5 del decreto legge 70/2011** riguarda la **regolarizzazione automatica delle varianti nel limite del 2% delle misure progettuali**. Con un comma aggiuntivo all'**art. 34** del TU che regola gli **interventi eseguiti in parziale difformità** dal permesso di costruire, vengono considerati **non parzialmente difformi** dal titolo abilitativo edilizio **le violazioni** di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta **fino al 2% delle misure progettuali per singola unità immobiliare**.

Con **l'art. 13** (comma 2, lett. d) del **decreto legge 83/2012** sono state introdotte alcune **modifiche procedurali al permesso di costruire**. Attraverso alcune novelle all'art. 20 del

T.U. viene prevista:

- la soppressione del riferimento ai regolamenti edilizi per gli elaborati progettuali da allegare alla domanda di rilascio del titolo, divenendo d'ora in poi irrilevante che il regolamento edilizio comunale contenga o meno l'indicazione di tutti gli elaborati progettuali, purché gli stessi siano previsti dalle altre normative di settore;
- la soppressione della facoltà in capo al richiedente di allegare pareri e atti di assenso eventualmente necessari, da acquisirsi d'ufficio, attraverso lo Sportello unico dell'edilizia (SUE), entro 60 giorni dal deposito della domanda;
- l'introduzione del comma 5-*bis*, relativo all'obbligo di indizione della conferenza di servizi - in capo al responsabile dello SUE, se entro i 60 giorni dalla presentazione della domanda non sono intervenute le intese, i concerti, i nulla osta o gli assensi comunque denominati delle altre amministrazioni pubbliche, ovvero sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, qualora tale dissenso non risulti fondato sulla assoluta incompatibilità dell'intervento. La nuova disposizione precisa altresì che le amministrazioni che esprimono parere positivo possono non intervenire alla conferenza di servizi e trasmettere i relativi atti di assenso, dei quali si tiene conto ai fini della individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento (ex **art. 14-ter, comma 6-bis, legge 241/1990**);
- la sostituzione del comma 6, mantenendo inalterati i termini previgenti per l'adozione del provvedimento finale, ma con la precisazione che la determinazione motivata di conclusione del procedimento (assunta nei termini di cui alla **legge 241/1990**) è, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento, nei casi in cui sia indetta la conferenza di servizi, prevista dal neo introdotto comma 5-*bis*;
- la riformulazione del comma 10 che disciplina i casi in cui l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale. D'ora in poi il competente ufficio comunale acquisirà il relativo assenso nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 5-*bis* e, in caso di esito non favorevole, sulla domanda di permesso di costruire dovrà intendersi formato (come in precedenza) il silenzio-rifiuto. Anche da questa disposizione scompare la facoltà del richiedente di produrre direttamente il parere favorevole dell'autorità preposta, nonché la previsione di decorrenza del termine per l'adozione del provvedimento finale dalla conclusione della conferenza.

DIA e SCIA

Gli **artt. 22 e 23** del **D.P.R. 380/2001** dettano la disciplina sostanziale e procedimentale relativa agli interventi assoggettati a denuncia di inizio attività (DIA). Come risulta dal testo dell'art. 22 T.U., le **fattispecie di DIA** sono le seguenti:

- la **DIA**, così come configurata dai commi 1 e 2 dell'art. 22 del T.U.;
- la **cd. superDIA**, relativa agli interventi contemplati dal comma 3 dell'art. 22 del medesimo T.U.

L'**ambito di operatività** della **DIA** è definito **residualmente**, così come disposto dall'**art. 22, comma 1**. Infatti, ai sensi del **comma 1** sono realizzabili mediante **DIA** gli **interventi non riconducibili all'elenco di cui all'art. 10 (permesso di costruire) e all'art. 6 (attività di edilizia libera)**, come sostituito dall'**art. 5 del decreto legge 40/2010**, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Pertanto la DIA può essere usata per tutti i lavori che non rientrano né nell'attività edilizia libera né nelle attività soggette a permesso di costruire e può essere sostituita dalla SCIA (vedi infra).

Conseguentemente, l'area di operatività delle DIA deve essere ridefinita sia con riferimento al principio

della residualità della DIA sia con la compatibilità della vecchia normativa con le nuove disposizioni del T.U.

Si tenga presente che l'**art. 4 del D.L. 398/1993** è stato abrogato dall'art. 136 del T.U., sicché gli interventi ivi previsti, come assoggettati a DIA, rientrano ora nella categoria residuale degli interventi che non costituiscono né nuove costruzioni, né attività edilizie libere, a norma dell'art. 22, comma 1, T.U., ove non superino la soglia della rilevante trasformazione urbanistico-edilizia, oltre la quale rientrerebbero nell'ambito delle nuove costruzioni, assoggettate a permesso di costruire.

Interventi soggetti a denuncia di inizio attività (DIA)

Il raffronto dell'**art. 22, comma 1, del T.U.** con le previgenti disposizioni **dell'art. 4 del D.L. 398/1993** (che recava gli interventi soggetti a concessione edilizia), consente di individuare i seguenti **interventi soggetti a DIA**:

- gli interventi di **restauro e risanamento conservativo**;
- gli interventi di **ristrutturazione edilizia senza ampliamenti volumetrici**;
- **recinzioni, muri di cinta e cancellate**, che rimangono assoggettate a DIA se non superano la soglia della trasformazione urbanistico-edilizia. Occorre, invece, il permesso di costruire, ove superino tale soglia ^[1].
- **gli impianti sportivi senza creazione di volumetrie**, non rientrando né nelle nuove costruzioni, né nelle attività edilizie libere. Qualora la loro realizzazione comporti, però, una trasformazione del suolo inedificato, tali opere ricadono nella previsione dell'art. 3, lett. e.3), con conseguente configurazione dell'intervento come nuova costruzione, assoggettata a permesso di costruire;
- **i parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato**, che a norma dell'art. 3, lett. e.6) del T.U., presentino una volumetria non superiore al 20% di quella dell'edificio principale e che non siano assoggettati a permesso di costruire dalle norme tecniche degli strumenti urbanistici. Tali parcheggi rimangono assoggettati a DIA, non rientrando né nelle pertinenze (qualificate come nuove costruzioni dall'art. 3 lett. e.6) del T.U.), né nelle attività edilizie libere;
- **i mutamenti di destinazione d'uso**. Al di fuori dei mutamenti di destinazione d'uso realizzati nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia, relativi a immobili situati nelle zone omogenee A, che sono soggetti a permesso di costruire (art. 10, comma 1, lett. c), le altre tipologie di mutamento della destinazione d'uso - connesse o non con le trasformazioni fisiche degli edifici – **possono essere assoggettati a DIA** con leggi regionali (art. 10, comma 2, T.U.)
- alcuni **interventi assoggettati ad autorizzazione edilizia** nel regime previgente.

Nella disciplina del T.U. tali interventi non sono assoggettati a permesso di costruire, sicché in via residuale devono ritenersi assoggettati al regime della DIA.

Occorre, infatti, precisare che le opere pertinenziali - per le quali è sufficiente la DIA - sono solo quelle non assoggettate a permesso di costruire dall'art. 3, lett. e.6) del TU. Analogamente le demolizioni senza successiva ricostruzione o le demolizioni con ricostruzione dell'edificio - nel rispetto dei limiti di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del TU - sono assoggettate a DIA e non a permesso di costruire. La DIA occorre invece per il reinterro o gli scavi, che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere. Le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero sono assoggettate a DIA, a condizione che non determinino la realizzazione di deposito di merci o materiali cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato perché, in tal caso,

ricadrebbero nella previsione di cui all'art. 3, lett. e.7) del TU.

Il **comma 2 dell'art. 22** prevede, inoltre, che **sono, altresì, realizzabili mediante DIA anche le varianti** a permessi di costruire che **non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie**, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire perché, in tal caso, è invece necessario il permesso di costruire.

La **DIA** ha, pertanto, a oggetto **interventi edilizi minori**, con **facoltà per l'interessato di chiedere alternativamente il permesso di costruire** (art. 22, comma 7): in tale caso il regime giuridico applicabile rimane quello della DIA e non quello del permesso di costruire, anche se per il suo rilascio sono necessari 60 giorni dalla presentazione della domanda (art. 20, comma 10-bis).

Pertanto non c'è l'obbligo del pagamento del contributo di costruzione né l'applicabilità, **in caso di violazione della disciplina urbanistico-edilizia**, delle sanzioni penali di cui all'art. 44, ma solo di **quelle amministrative di carattere pecuniario di cui all'art. 37 relative alla DIA**.

La **DIA**, in linea di principio, è **gratuita**, salvo che diventi onerosa per effetto delle leggi regionali.

Interventi assoggettabili a superDIA

La superDIA opera relativamente alle ipotesi già previste dalla cosiddetta "legge obiettivo" (**L. 443/2001**) e recepite dal novellato **art. 22, comma 3** (con il **D.Lgs. 301/2002**) del T.U. che prevede che si può fare ricorso a una semplice DIA, **in alternativa al permesso di costruire**, anche per:

- **le ristrutturazioni edilizie di cui all'art. 10, comma 1, lettera c) del T.U.** (soggette a permesso di costruire in quanto portano ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente o aumentano le unità immobiliari o comportano un ampliamento volumetrico);
- **le nuove costruzioni e gli interventi di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi** comunque denominati, purché contengano previsioni di dettaglio;
- **gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali** recanti precise disposizioni plano-volumetriche. Per gli "interventi di nuova costruzione" definiti dall'art. 3, comma 1, lett. e), del T.U., la disciplina risultante dal combinato disposto delle lett. b) e c) dell'art. 22, comma 2, dello stesso T.U. comporta che quando il piano regolatore prescriva la mediazione di piani attuativi, di lottizzazione o di altri strumenti esecutivi, gli interventi di nuova costruzione, mediante superDIA, possono avvenire soltanto a seguito della approvazione di tali strumenti, che definiscano gli interventi sotto il profilo planovolumetrico, tipologico, formale e costruttivo.

Pertanto, la superDIA ha a oggetto **interventi edilizi maggiori**, per i quali il regime di fondo è quello del permesso di costruire. Per tali interventi, la superDIA e il permesso di costruire - intesi nella loro accezione procedimentale - hanno valenza alternativa, nel senso che il privato può autonomamente decidere se avvalersi dell'uno o dell'altro procedimento. In sostanza, con la superDIA, l'interessato ha la facoltà di utilizzare il procedimento della DIA, in luogo del permesso di costruire, ma in tale caso il regime giuridico sostanziale rimane quello del permesso di costruire, con le seguenti conseguenze:

- la superDIA continua a essere **facoltativa**, titolo abilitativo tipizzato essendo il permesso di costruire (art. 22, comma 3);
- la **superDIA è onerosa**, come il permesso di costruire. Gli interventi di cui al comma 3 sono, infatti, soggetti al **contributo di costruzione** (art. 22, comma 5);
- la **violazione della superDIA** comporta le stesse **sanzioni amministrative e penali** previste per le violazioni del permesso di costruire (**art. 44, comma 2-bis**).

Disposizioni su DIA e SuperDIA

Le regioni hanno la facoltà sia di **stabilire la linea di confine tra DIA e la superDIA**, ampliando o riducendo l'ambito di operatività della DIA e della superDIA rispetto a quanto previsto dal legislatore statale, sia di **ampliare l'ambito di operatività della superDIA**, restando, comunque, **ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44**, per le violazioni del permesso di costruire e della superDIA (art. 22, comma 4).

Spetta, infatti, al **legislatore regionale** individuare **ulteriori tipologie di intervento** da assoggettare a **contributo di costruzione**, nonché definire anche le modalità di concreta determinazione del contributo (art. 22, comma 5).

La **portata** dell'intero art. 22 sulla **DIA** è comunque **limitata**, come anzidetto, dalla **facoltà attribuita alle regioni** - a norma dell'art. 10, comma 3 - di **ampliare l'ambito degli interventi soggetti a permesso di costruire**, comprimendo conseguentemente l'ambito di operatività della DIA.

La realizzazione degli interventi realizzabili con la DIA o superDIA, che riguardino **immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale**, è subordinata al **preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione** richiesti dalle relative previsioni normative (art. 22, comma 6).

Per quanto riguarda la **disciplina procedimentale della DIA** (che è comune anche alla **superDIA**), l'**art. 23**, comma 1, dispone che il proprietario dell'immobile, almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenti allo sportello unico **la denuncia**, accompagnata da una **dettagliata relazione** a firma di un **progettista abilitato** e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

La **DIA** è corredata dall'**indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori** ed è sottoposta al termine massimo di **efficacia pari a tre anni**. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori (comma 2).

Il **dirigente** o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro 30 giorni sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, **in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria** e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la DIA, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia (comma 6).

Pertanto, dal combinato disposto dei commi 1 e 6 la DIA è soggetta al **silenzio-assenso**.

Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un **certificato di collaudo finale**, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la DIA. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento (comma

7).

L'art. 23, commi 3 e 4, riguardano, invece, i casi in cui l'**immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo** la cui tutela compete all'amministrazione comunale o a un soggetto diverso. Il comma 3 dispone che nel caso l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un **vincolo la cui tutela compete**, anche in via di delega, alla stessa **amministrazione comunale**, il termine di 30 giorni per l'effettivo inizio dei lavori decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti. Qualora l'immobile sia, invece, sottoposto ad un **vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale**, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, l'ufficio comunale convoca **una conferenza di servizi** ai sensi degli artt. 14 e segg. della **legge 241/1990**. Il termine di 30 giorni decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti (comma 4).

Le novelle recate dal D.L. 83/2012

Con l'**art. 13, comma 2, lett. e), del decreto-legge 83/2012** sono state introdotte alcune **modifiche alla disciplina sulla DIA** rendendo, di fatto, la disciplina di tale istituto ancora più simile a quella della SCIA (v. *infra*).

Attraverso l'inserimento dei commi 1-*bis* e 1-*ter* all'art. 23 del T.U., viene previsto, anche per la DIA, **la possibilità di sostituire l'acquisizione di atti o pareri** di organi o enti appositi (ovvero l'esecuzione di verifiche preventive), **con autocertificazioni**, attestazioni, asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi per l'esecuzione dell'intervento, da produrre a corredo della relazione e degli elaborati progettuali necessari da allegare alla denuncia (analogamente a quanto già previsto per la SCIA con il **decreto-legge 5/2012**).

La **norma sancisce tassativamente anche i casi in cui non è possibile ricorrere alle autocertificazioni sostitutive**: precisamente quando sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e in tutti i casi in cui sono previsti atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito (anche derivante dal gioco), nonché atti e verifiche previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche o imposti dalla normativa comunitaria.

Come già previsto dal **comma 1 dell'art. 19 della legge 241/1990** per la SCIA, **anche la Dia** (sulla base del disposto del nuovo comma 1-*ter*) **può essere presentata** - corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dai relativi elaborati tecnici - **mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento** (in tal caso la denuncia si considera presentata al momento della ricezione del plico da parte dell'amministrazione destinataria).

A tale nuova modalità di presentazione fanno eccezione esclusivamente i procedimenti per i quali è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica, i cui criteri generali a livello nazionale sono ancora da definirsi con apposito regolamento ex **art. 17, comma 2, della legge 400/1988**, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministro per la Pubblica amministrazione e semplificazione, nonché d'intesa con la Conferenza unificata.

La SCIA in edilizia

Con la **circolare del 16 settembre 2010** il Ministero per la semplificazione normativa aveva

chiarito che la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), **introdotta dal comma 4-bis dell'art. 49, del decreto-legge n. 78/2010**, attraverso la sostituzione dell'**art. 19 della legge 241/1990**, per corrispondere all'esigenza di liberalizzare l'attività d'impresa, **sostituisce anche la DIA in edilizia**, eccetto la Dia alternativa al permesso di costruire (superDIA), consentendo di avviare i lavori il giorno stesso della sua presentazione.

Nella circolare venivano evidenziate le motivazioni dell'esclusione della superDia consistenti nel fatto che la SCIA in edilizia deve mantenere l'identico campo applicativo di quello della DIA senza interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi quali il permesso di costruire o la superDia (di cui all'art. 22, comma 3 del T.U. dell'edilizia la cui disciplina segue quella del permesso di costruire), in quanto ciò determinerebbe, nella sostanza, l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'**art. 19 della legge n. 241/1990**. Inoltre, dato che il comma 4 del citato art. 22 riconosce alle regioni la facoltà di ampliare l'ambito di operatività della superDia, anche a tali casi non deve essere applicata la SCIA.

Con l'**art. 5** (comma 2, lett. b) e c) del **decreto-legge 70/2011** si è definitivamente chiarito che la SCIA si applica anche all'edilizia, ma non alla superDia (ovvero la Dia alternativa al permesso di costruire disciplinata dall' art. 22, comma 3), **consentendo l'avvio dei lavori il giorno stesso della sua presentazione** (mentre con la Dia occorre attendere 30 giorni). Tali modifiche sono state effettuate con delle novelle all'**art. 19 della legge 241/1990**.

La Scia si applica anche agli **interventi edilizi in zona sottoposta a vincolo**, specificando che in tali casi è comunque necessario il **previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica** da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso. Conseguentemente, nel caso di **immobili vincolati**, la Scia opera unicamente una volta acquisito l'**assenso dell'ente competente alla relativa tutela**.

In merito al **regime sanzionatorio** applicabile alla SCIA in edilizia, con l'introduzione del **comma aggiuntivo 6-bis all'art. 19 della legge 241/1990**, sono stati **dimezzati i tempi per i controlli** delle amministrazioni **sugli interventi realizzati con la Scia in materia edilizia**: si passa, pertanto, per le **verifiche ex-post** da **60 a 30 giorni**.

La riduzione alla metà dei tempi per le verifiche ex post è strettamente correlata alla sostituzione della DIA con la SCIA in edilizia, in quanto se fosse rimasta la possibilità, per le amministrazioni, di verificare entro 60 giorni la presenza di tutti i requisiti, in mancanza dei quali poter adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, sarebbe stato, di fatto, vanificato il vantaggio di **poter iniziare i lavori nello stesso giorno in cui si presenta la SCIA**, in quanto la DIA prevede invece un'attesa preventiva minore, ovvero di 30 giorni, al fine di consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i relativi controlli.

Le **ulteriori modifiche alla SCIA** recate dal **decreto-legge 70/2011** riguardano, l'inserimento tra i casi già previsti di **esclusione dall'applicabilità della SCIA**, anche di quelli relativi alla **normativa antisismica** (l'**art. 19, comma 1, della L. 241/1990** esclude dalla Scia i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria) e le **modalità di presentazione** della Scia. La **Scia in edilizia** consiste, pertanto, in una **autodichiarazione** da presentare al Comune su apposito modulo, accompagnata dalle attestazioni del professionista abilitato, anche per raccomandata con avviso di ricevimento.

L'**art. 6** (comma 1) del **decreto legge 138/2011** ha introdotto alcune **disposizioni di**

coordinamento con le norme del citato **comma 6-bis del decreto legge 70/2011** sulla **riduzione dei tempi per le verifiche ex post in materia di SCIA in edilizia**, nonché (nuovo comma 6-ter all'**art. 19 della legge 241/1990**) ha previsto che la SCIA, analogamente alla denuncia di inizio attività, **non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili**. Gli interessati possono, pertanto, sollecitare le amministrazioni competenti ad effettuare gli adempimenti previsti e, in caso di inerzia, possono esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio come disciplinata dall'art. 31, commi 1-3, del **D.Lgs. n. 104/2010** (Codice del processo amministrativo), adeguandosi, di fatto, alla pronuncia del **Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15** che ha ribadito che la DIA (e ora la SCIA) è un atto di autonomia privata con cui si comunica alla pubblica amministrazione l'esercizio di un'attività consentita dalla legge e non è autonomamente impugnabile.

Nella **decisione del 29 luglio 2011, n. 15** il Consiglio di Stato ha risolto il contrasto giurisprudenziale sulla natura giuridica della DIA (**art. 19, legge 241/1990**): essa non è provvedimento amministrativo tacito formatosi con il decorso del tempo (silenzio-assenso) ma dichiarazione del privato all'amministrazione competente dell'inizio di un'attività libera consentita dalla legge. La P.A. nei tempi previsti può inibire la prosecuzione dell'attività qualora in contrasto con le norme regolatorie. Dato che la DIA non è autonomamente impugnabile, il terzo danneggiato impugnerà il mancato esercizio da parte della Pa del potere inibitorio dell'attività dichiarata attraverso l'esperimento di un'azione impugnatoria ex art. 29 del Codice del processo amministrativo .

Con l'**art. 13** (comma 1) del **decreto-legge 83/2012** sono state inoltre introdotte alcune **modifiche alla disciplina sulla Scia** confermando, di fatto, quanto già introdotto dai precedenti decreti (**D.L. 70/2011** e **D.L. 5/2012**) con particolare riferimento alla sostituzione *ipso iure* di tutti i pareri di organi o enti appositi, nonché delle verifiche preventive di loro competenza, con autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati. La novità è da rinvenirsi nel fatto che il testo previgente prevedeva l'effetto sostitutivo solo in caso di pareri o verifiche richieste dalla legge, mentre il testo novellato rinvia in termini più generali alla «normativa vigente»: rientrano pertanto nell'ambito applicativo della nuova disposizione tutti i **pareri ed i nulla osta previsti** non solo dalla legge, ma anche da **provvedimenti di valenza regolamentare** emanati da qualsiasi ente competente (quali ad es. gli strumenti urbanistici comunali).

La **SCIA** in pratica potrà essere presentata **per l'esecuzione dei seguenti interventi**:

- manutenzione straordinaria che incide su parti strutturali o se comporta la modifica della destinazione d'uso;
- risanamento e restauro conservativo;
- ristrutturazione edilizia cd. leggera;
- varianti in corso d'opera al permesso di costruire;
- eliminazione di barriere architettoniche che incidono sulla sagoma dell'edificio;
- movimenti di terra non legati ad attività agricole;
- installazione di pannelli solari/fotovoltaici a servizio degli edifici da realizzare all'interno dei centri storici;
- installazione di serbatoi interrati di Gpl oltre i 13 mc.

La **sentenza n. 164 del 2012 della Corte Costituzionale** ha dichiarato la **legittimità costituzionale dell'applicazione della SCIA a tutte le materie**, tra cui quelle che spettano alla competenza concorrente delle regioni, **compresa l'edilizia**, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale presentate dalle Regioni Valle d'Aosta, Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia che avevano censurato le disposizioni nazionali (art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del **decreto-legge n. 78/2010**) nelle quali si dispone che la Scia sostituisce la Dia recata da "ogni normativa statale e regionale".

La Corte ha riconosciuto che è inappropriato riferire la disciplina della Scia alla materia "tutela della

concorrenza”, come affermato dal comma 4-ter dell’art. 49 del decreto legge n. 78, in quanto l’applicazione della SCIA va oltre la materia della concorrenza, anche se potrebbero verificarsi dei casi nei quali tale materia venga in rilievo. Si tratta dunque di una valutazione da operare caso per caso. Appare invece corretto, sempre secondo la Consulta, stabilire che la disciplina della SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., in quanto si tratta di una prestazione specifica che attiene al principio di semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost), tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima, diritto da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale. Da tale considerazione secondo cui la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte desume **la piena legittimità della sua applicazione anche alla materia edilizia**, in quanto non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull’intero territorio nazionale valgono anche per tale materia, visto anche che la Scia non si sostituisce al permesso di costruire e che la stessa riguarda soltanto l’inizio del procedimento che consente al privato di dare immediato inizio all’attività, fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione e la sua possibilità di assumere provvedimenti in via di autotutela.

Lo sportello unico per l'edilizia

Con l’art. 13 (comma 2, lett. a) e b) del **decreto-legge 83/2012** sono state introdotte disposizioni volte a **rafforzare lo sportello unico per l’edilizia** (SUE), disciplinato dall’art. 5 del T.U., attribuendo all’ufficio maggiori competenze decisorie e istruttorie, al fine di accelerare le procedure amministrative e ridurre gli oneri a carico dei privati. Già con il **D.L. 70/2011** la disposizione vedeva inserito il comma 4-bis al fine di sancire l’obbligo della modalità telematica sia per la presentazione delle domande, delle dichiarazioni, segnalazioni, comunicazioni e relativi elaborati tecnici o allegati, nonché per l’inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni interessate.

Attraverso alcune novelle all’art. 5, lo SUE costituirà **l’unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo** e l’intervento edilizio oggetto dello stesso, al fine di fornire una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento (comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità), oltre ad essere l’unico ufficio ad acquisire direttamente - da tali amministrazioni -, tutti gli atti di assenso comunque denominati (anche mediante conferenza di servizi).

Il ruolo dello SUE viene rafforzato altresì dal divieto espresso - in capo a tutti gli altri uffici comunali e altre amministrazioni pubbliche interessati al procedimento - di trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati, a cui si affianca l’obbligo (per le medesime amministrazioni e uffici) di trasmettere immediatamente allo sportello tutte le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente. La novella sopprime il comma 4 relativo all’obbligo di indire la conferenza di servizi per l’acquisizione degli atti di assenso preliminari in determinate materie (quali le autorizzazioni e certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche; assenso dell’amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato o a stabilimenti militari; le autorizzazioni doganali e demaniali; le autorizzazioni e pareri in materia di beni culturali e paesaggio o di tutela idrogeologica; gli assensi in materia di servitù viarie, ferroviarie, portuali ed aeroportuali), ampliando conseguentemente l’ambito applicativo del comma 3 che

prevede, oltre al ricorso della conferenza di servizi ove necessario, la possibilità di acquisire direttamente dalle amministrazioni preposte tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio in ordine alle fattispecie a suo tempo individuate nell'abrogato comma 4.

Con la modifica anche all'art. 13 del T.U., infine, lo SUE diventa **l'unico ufficio comunale ad avere la competenza nel rilascio dei permessi di costruire.**

Viene, inoltre, inserito, anche un articolo aggiuntivo - **art. 9-bis** relativo alla **documentazione amministrativa** - che prevede l'obbligo, in capo alle amministrazioni, di acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati (compresi quelli catastali), che siano in possesso della pubblica amministrazione, ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi edilizi. La stessa disposizione prevede anche il divieto per le amministrazioni di richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e l'autenticità dei documenti, informazioni e dati che siano in possesso della P.A. (in forza del principio della decertificazione dei rapporti tra privati e P.A. già sancito dall'**art. 15 della legge 183/2011** - legge di stabilità 2012).

Il **comma 2-bis** ha inoltre previsto l'**attuazione, da parte delle amministrazioni comunali, delle norme introdotte** dal citato art. 13, comma 2, entro il termine massimo di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (ossia **entro il 12 febbraio 2013**).

Approfondimento: Sfratti

Anche nel corso della XVI legislatura, in conseguenza della scadenza del termine di sospensione delle esecuzioni forzate disposto dall'ultimo provvedimento emanato in merito nel corso della precedente legislatura (il riferimento è all'[art. 22-ter del D.L. 248/2007](#) che aveva fissato il termine al 15 ottobre 2008), il Governo ha dovuto adottare l'ennesimo provvedimento d'urgenza, il [decreto-legge 158/2008](#), con cui si è provveduto alla sospensione fino al 30 giugno 2009 delle procedure esecutive di sfratto nei comuni maggiori e in quelli ad alta tensione abitativa e con riferimento ai conduttori in particolari condizioni di disagio.

Comuni interessati

La sospensione citata si applica nel territorio:

- dei comuni capoluoghi di provincia;
- dei comuni confinanti con i capoluoghi di provincia, con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- nonchè dei comuni ad alta tensione abitativa.

All'aggiornamento dell'[elenco dei comuni ad alta tensione abitativa](#) provvede, ai sensi dell'[art. 8, comma 4, della legge n. 431 del 1998](#), il CIPE con propria delibera, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di intesa con i Ministri dell'interno e della giustizia. Il CIPE ha aggiornato gli elenchi con una serie di delibere e, da ultimo, con [delibera 13 novembre 2003, n. 87](#) e relativo [allegato](#).

Soggetti ammessi

Il blocco delle procedure esecutive di sfratto riguarda le particolari categorie sociali individuate dall'[articolo 1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9](#), vale a dire i conduttori in possesso di tutti i seguenti requisiti:

- reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro;
- non sono in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza;
- sono o hanno nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali, portatori di handicap con invalidità superiore al 66%. La sospensione si applica, fermi restando i due requisiti precedenti, anche ai conduttori che hanno, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Le disposizioni del D.L. 158/2008

Nel [D.L. 158/2008](#) si precisa che la finalità del provvedimento di sospensione è quella di ridurre il disagio abitativo per tali categorie disagiate in attesa della realizzazione degli interventi del [piano casa](#) introdotto con l'[art. 11 del decreto-legge 112/2008](#).

Nel corso dell'esame parlamentare è stata introdotta una norma che consente la **valutazione dei provvedimenti giudiziari di rilascio per finita locazione ai fini dell'attribuzione del punteggio** per la predisposizione delle graduatorie **per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica**, qualora essi contengano

l'esplicita enunciazione della data di **registrazione del contratto** di locazione e gli estremi della lettera raccomandata con avviso di ricevimento recante disdetta della locazione da parte del locatore. Si intende in tal modo favorire la registrazione dei contratti.

Al fine di favorire la riduzione del disagio abitativo e la riduzione delle passività delle banche, è stata inoltre prevista la **cessione in proprietà agli istituti autonomi case popolari degli immobili occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente e sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale**, purché tali immobili abbiano le caratteristiche di quelli facenti parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

I predetti istituti, che li acquistano a valere su risorse proprie e con le agevolazioni previste per l'acquisto della prima casa di abitazione, provvedono a stipulare **contratti di locazione a canone sostenibile** con i mutuatari che occupano gli alloggi a titolo di abitazione principale. A tal fine la norma definisce canoni sostenibili i canoni di importo **pari al 70% del canone concordato**, e comunque non inferiore al canone di edilizia residenziale pubblica vigente in ciascuna regione e provincia autonoma.

Il canone corrisposto è computabile a parziale restituzione delle somme pagate dagli istituti per l'estinzione del mutuo relativo all'immobile e degli oneri accessori corrisposti.

Alla scadenza del contratto di locazione il mutuatario può altresì riacquistare l'immobile secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali.

Le successive proroghe

La sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata dapprima **prorogata** fino al 31 dicembre 2009 dall'**articolo 23, comma 1, del D.L. 78/2009**, successivamente al 31 dicembre 2010 dall'**articolo 7-bis del D.L. 194/2009**, al 31 dicembre 2011 dall'**articolo 2, comma 12-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010**, al 31 dicembre 2012 dall'**articolo 29, comma 16, del D.L. 216/2011** e, infine, **al 31 dicembre 2013** dall'**art. 1, comma 412, della legge 24 dicembre 2012, n. 228** (legge di stabilità 2013).

Documenti e risorse web

- [Ministero dell'interno, Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo - Aggiornamento 2011](#)

Expo 2015

Il 31 marzo 2008 a Parigi i Paesi membri del Bureau International des Expositions (BIE) hanno scelto Milano come sede dell'edizione 2015 dell'Expo che riguarderà il tema "Nutrire il pianeta, energia per la vita". Il sindaco di Milano e il Presidente della Regione Lombardia sono stati nominati rispettivamente Commissario straordinario del Governo e Commissario generale fino al 31 dicembre 2016. Disposizioni concernenti l'Expo 2015 sono contenute in vari provvedimenti d'urgenza nonché, da ultimo, nella legge di stabilità 2013.

L'Expo 2015 è stata dichiarata "grande evento" con **D.P.C.M. 30 agosto 2007** ai sensi dell'**art. 5-bis, comma 5, del D.L. 343/2001**.

In conseguenza dell'abrogazione - ad opera dell'**articolo 40-bis del D.L. 1/2012** - del **comma 5 dell'art. 5-bis del D.L. 343/2001**, che consentiva al Dipartimento della protezione civile di operare anche con riferimento ai grandi eventi diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza, il **D.L. 59/2012**, che ha introdotto nuove disposizioni per il riordino della protezione civile, ha precisato che **restano fermi gli effetti della dichiarazione di "grande evento"** relativo a Expo 2015 (art. 3, comma 1).

I commissari

L'**art. 14 del decreto-legge 112/2008** ha nominato Letizia Moratti Commissario straordinario del Governo per l'attività preparatoria urgente.

A seguito delle dimissioni di Letizia Moratti, con **D.P.C.M. 5 agosto 2011** sono stati nominati, fino al 31 dicembre 2016, **Giuliano Pisapia Commissario straordinario** del Governo e **Roberto Formigoni Commissario generale** per la realizzazione dell'Expo 2015.

Con il successivo **D.P.C.M. 11 novembre 2011** è stato attribuito al Commissario generale il potere di nominare un Commissario Generale di Sezione per il Padiglione Italia, nomina successivamente effettuata con il **D.P.C.M. 3 agosto 2012**.

E' stata prevista, inoltre, la possibilità di **nomina**, da parte del Commissario straordinario del Governo, di uno o più **delegati** per lo svolgimento di specifiche funzioni (**art. 8, comma 2, del D.L. 83/2012**).

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2013 (**L. 228/2012**), all'articolo 1, **comma 215**, dispone che, **per la realizzazione delle opere essenziali, la Società Expo possa avvalersi del Commissario liquidatore dell'Agenzia per i Giochi olimpici Torino 2006** e della relativa struttura tramite apposita convenzione che prevede il mero rimborso delle relative spese a carico della società e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'istituzione degli organi societari

In attuazione del citato **D.L. 112/2008** è stato emanato, il **22 ottobre 2008**, il **DPCM** recante *Interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015*, poi integrato dal **DPCM 1° marzo 2010**. Il decreto ha **istituito gli organi** – tra i quali la Società di gestione Expo Milano 2015 S.p.A. (Soge) - che provvedono a porre in essere tutti gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo, vale a dire le **opere essenziali** e le attività di organizzazione e di gestione dell'evento (tali opere sono quindi indicate analiticamente nell'allegato 1 al decreto), nonché le **opere connesse** (descritte nell'allegato 2), secondo quanto previsto nel dossier di candidatura approvato dal BIE.

In data 1° dicembre 2008 è stato approvato anche lo **statuto** della Società Expo 2015 Spa, in adempimento di quanto previsto dall'art. 4 del citato DPCM.

Il **D.L. 194/2009** (art. 9, comma 4-ter) ha previsto che **la Società di gestione "EXPO 2015 S.p.A." possa anche avvalersi degli enti fieristici**, senza scopo di lucro, con sede in Lombardia e operativi a livello regionale, nei cui organi direttivi vi siano rappresentanti designati dagli enti locali interessati, ovvero delle persone giuridiche da questi controllate.

Le risorse finanziarie stanziare

Con la mozione **1-00146**, il cui dibattito si è concluso il **21 aprile 2009**, la Camera ha impegnato il Governo a reperire per la realizzazione delle cosiddette opere connesse a Expo 2015, previa definizione di un ordine di priorità, la totalità delle risorse richieste per il completamento degli investimenti infrastrutturali previsti.

In merito alla realizzazione e al finanziamento delle opere connesse alla manifestazione "Expo Milano 2015", si sono svolte, inoltre, le **comunicazioni del Viceministro delle infrastrutture e dei trasporti presso la Commissione lavori pubblici del Senato**, nella **seduta del 4 aprile 2012**.

Nel corso della legislatura si sono susseguite varie disposizioni in ordine allo stanziamento delle risorse finanziarie per la realizzazione delle opere.

In primo luogo, l'**art. 14 del decreto-legge 112/2008** ha previsto un'**autorizzazione di spesa** pari a **1.486 milioni di euro** per il periodo 2009-2015 per la **realizzazione delle opere e delle attività connesse** allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015.

L'**art. 41, comma 16-quinquiesdecies, del D.L. 207/2008**, ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze ad erogare, per l'esercizio 2009, a titolo di apporto al capitale sociale di EXPO 2015 S.p.A. fino a un massimo di 4 milioni di euro, a valere sulle risorse stanziare per il 2009 dall'**art. 14, comma 1, del D.L. 112/2008**. Con il citato comma è stato autorizzato il predetto apporto al capitale sociale della Soge, precisando che tale apporto è necessario per permettere lo svolgimento di tutte le attività indicate dal DPCM 22 ottobre 2008 e, in particolare, di quelle previste dall'art. 1, comma 3. Quest'ultimo dispone che gli interventi consistono in: opere di preparazione e costruzione del sito; opere infrastrutturali di connessione del sito stesso; opere riguardanti la ricettività; opere di natura tecnologica (denominate «**opere essenziali**») e le attività di organizzazione e di gestione dell'evento, secondo quanto previsto nel dossier di candidatura approvato dal BIE (allegato 1 al decreto stesso).

L'**art. 54 del D.L. 78/2010** (come **novellato dall'art. 56, comma 3, del D.L. 5/2012**) ha previsto che per la prosecuzione, per gli anni 2010 e successivi, delle attività indicate al succitato **articolo 41, comma 16-quinquiesdecies del D.L. 207/2008**, fatto salvo il finanziamento integrale delle opere, **può essere utilizzata**, in misura proporzionale alla partecipazione azionaria detenuta dallo Stato, **una quota non superiore all'11% delle risorse autorizzate dall'articolo 14, comma 1, del D.L. 112/2008**, destinate al finanziamento delle opere delle quali la Società Expo 2015 S.p.a. è soggetto attuatore, ai sensi del D.P.C.M. 22 ottobre 2008, ferma restando la partecipazione pro quota alla copertura delle medesime spese da parte degli altri azionisti, a valere sui rispettivi finanziamenti.

Il **comma 16-quater dell'articolo 2 del D.L. 225/2010** ha trasferito **4,5 milioni di euro** per la prosecuzione delle **attività di infrastrutturazione informatica** necessarie per le attività

degli uffici giudiziari e della sicurezza collegate allo svolgimento dell'EXPO Milano 2015 (tale autorizzazione, inizialmente concessa fino al 30 aprile 2011, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2012 dall'**art. 15, comma 8-bis del D.L. 216/2011**). All'articolo 2, il comma 37, ha esteso alla provincia di Milano la disposizione di deroga ai vincoli del **patto di stabilità** interno introdotta in favore del comune di Milano dal comma 103 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2011 (**legge n. 220/2010**), con riferimento alle spese sostenute per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 per l'anno 2011.

L'**art. 33, comma 37, della L. 183/2011** (legge di stabilità 2012) ha previsto, in via straordinaria, per l'anno 2012, per la provincia ed il comune di Milano, l'attenuazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità.

Il **D.L. 83/2012**, all'**articolo 8, comma 1**, ha previsto una **reintegrazione degli stanziamenti** originariamente previsti dall'**art. 14 del D.L. 112/2008** per la realizzazione delle opere e delle attività connesse; a tal fine è stata autorizzata la spesa complessiva di 28.421.967 euro nel periodo 2012-2015. Una quota di tali somme, pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, è destinata alla Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano per straordinari interventi conservativi e manutentivi del Duomo di Milano necessari anche in vista dello svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015.

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2013 (**L. 228/2012**), all'articolo 1, **comma 214** dispone che, in considerazione della rilevanza degli impegni assunti dall'Italia nei confronti del Bureau International des Expositions (BIE) per la realizzazione dell'**Expo 2015**, il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, in luogo della riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'**art. 14 del decreto legge n. 112 del 2008** disposta in caso di scostamento finanziario riscontrato rispetto a quanto previsto, **individui idonea compensazione**, a decorrere dall'anno 2013, nell'ambito delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di cui all'**art. 21, comma 5, lett. b), della legge n. 196 del 2009**, all'interno del proprio stato di **previsione** ed entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità.

Si segnala, infine, nella seduta del CIPE dell'8 marzo 2013, sono stati assegnati 25,3 milioni di euro per l'acquisto di due nuovi treni destinati alla Linea 1 della metropolitana di Milano, al fine di fronteggiare le mutate condizioni di traffico in accesso alla Fiera di Milano dove si terrà l'EXPO 2015.

La realizzazione delle opere essenziali e necessarie

Le **ordinanze n. 3900 e n. 3901 del 5 ottobre 2010**, i cui effetti sono stati salvaguardati dal **D.L. 59/2012**, hanno previsto misure volte a consentire la realizzazione delle opere necessarie all'Expo 2015 secondo tempi certi. In particolare, il commissario straordinario delegato è autorizzato ad adottare tutti i provvedimenti necessari per assicurare la disponibilità delle aree individuate nel dossier di registrazione nei tempi richiesti dal Bureau International des Expositions (BIE), anche in deroga alla disciplina ordinaria. I provvedimenti del commissario sostituiscono ad ogni effetto di legge accordi, pareri, intese, nulla osta, autorizzazioni e concessioni o atti e provvedimenti di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali. Le opere necessarie per la realizzazione del sito espositivo, individuate con apposito provvedimento commissariale, possono essere localizzate, approvate e dichiarate di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, anche se non incluse in atti di programmazione del comune di Milano e di altre amministrazioni interessate, con facoltà di deroga alla disciplina ordinaria. Nel caso di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA) statale o regionale o relativi ad opere incidenti su beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (**d.lgs. n. 42/2004**), la procedura deve essere conclusa entro e non oltre 45 giorni dalla indizione della conferenza dei servizi e

i termini previsti dal Codice dei contratti pubblici (**d.lgs. 152/2006**) e dal Codice dei beni culturali sono ridotti della metà.

L'**articolo 32, comma 17, del D.L. 98/2011**, al fine di permettere la realizzazione delle opere "essenziali" dell'Expo 2015 indicate nell'Allegato 1 del D.P.C.M. 22 ottobre 2008, sostituito dall'Allegato 1 del D.P.C.M. 1 marzo 2010, **consente una deroga**, per determinati tratti ove particolari circostanze lo richiedano, alla disciplina delle **distanze minime per l'edificazione del nastro stradale e per l'edificazione nei centri abitati** previste dalla normativa vigente. La riduzione deve avvenire, secondo quanto stabilito dal **comma 2-ter dell'articolo 8 del D.L. 83/2012**, con apposito **D.M. Infrastrutture**, che **deve individuare i tratti stradali oggetto di deroga e**, in relazione ad essi, **le distanze minime da osservare**. Il **comma 18 dell'articolo 32 del D.L. 98/2011** dispone, inoltre, l'applicazione delle **disposizioni processuali** previste per le **controversie per le infrastrutture strategiche** dall'**art. 125 del D.Lgs. 104/2010**(cd. Codice del processo amministrativo).

L'**art. 8, comma 2-bis, del D.L. 83/2012** ha fissato in **trenta giorni** non prorogabili il termine per l'espressione del **parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici** sui progetti relativi alle **opere necessarie** all'evento **Expo 2015** al fine di accelerarne la realizzazione; il **termine** è di **trenta giorni** non prorogabili anche nel caso in cui il **parere** venga espresso, per i lavori di importo inferiore a 25 milioni di euro, dai **comitati tecnici amministrativi** presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT).

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2013 (**L. 228/2012**), all'articolo 1, **comma 216, ha autorizzato la società Expo 2015 ad utilizzare le economie di gara** nell'ambito del programma delle opere di cui la stessa Società è soggetto attuatore qualora si presentino particolari esigenze nella realizzazione delle stesse opere e al fine di accelerarne i tempi di esecuzione.

Le misure antimafia e anticorruzione

L'**articolo 3-quinquies del D.L. 135/2009** ha introdotto alcune disposizioni volte a garantire la **trasparenza e la libera concorrenza** nella realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'**Expo Milano 2015**, sulla falsariga di quanto già previsto per la ricostruzione in Abruzzo. A tal fine, è stato affidato al **Prefetto** della provincia di Milano il coordinamento delle attività finalizzate alla **prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata** nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche. In tale attività il Prefetto è supportato dal **Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere**, chiamato a elaborare apposite **linee guida**, che sono state pubblicate in data **19 aprile 2011**.

E' stata, altresì prevista la costituzione, presso la Prefettura di Milano, di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (cd. *white list*).

Con **D.P.C.M. del 18 ottobre 2011** sono state, infine, definite le modalità attuative delle disposizioni volte a **prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata** nelle opere e negli interventi connessi allo svolgimento dell'EXPO Milano 2015.

La ratifica dell'accordo tra il Governo italiano e il BIE

Da ultimo, si segnala che, con **legge n. 3/2013**, è stato ratificato l'**accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Bureau International des Expositions** sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015, fatto

a Roma l'11 luglio 2012.

Si tratta di un “**accordo di sede**” tra il Governo italiano e il BIE finalizzato a determinare i meccanismi che faciliteranno la partecipazione di Stati, Organizzazioni Internazionali, soggetti pubblici e privati di tutto il mondo all'Expo Milano 2015, anche garantendo loro le necessarie condizioni fiscali e operative secondo la prassi già invalsa in precedenti edizioni.

Dossier pubblicati

- Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile - A.C. 5203-A DL 59/2012 - Schede di lettura (18/06/2012)
- Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura (10/10/2012)
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) Legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Schede di lettura (Articolo 1- commi 1-300) - Tomo I (31/01/2013)
- Accordo con il Bureau International des Expositions sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015 - A.C. 5446 - Elementi per l'istruttoria legislativa (18/09/2012)

Documenti e risorse web

- Milano Expo 2015
- Ministero dell'interno - Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, Linee guida per i controlli antimafia, di cui all'art. 3-quinques del D.L. 135/2009 per le opere e gli interventi connessi allo svolgimento dell'Expo 2015 (G.U. n. 90 del 19/4/2011)
- Comunicazioni del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti in merito alla realizzazione e al finanziamento delle opere connesse ad Expo Milano 2015 (Senato, Commissione Lavori pubblici, 4 aprile 2012)
- Corte dei conti, Determinazione n. 93 del 29 novembre 2011 - Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di EXPO 2015 S.p.A. per l'esercizio 2010

Il Codice dei contratti pubblici

Nel corso della XVI legislatura, sono state approvate numerose modifiche al Codice dei contratti pubblici, in una prima fase, attraverso l'emanazione del terzo decreto correttivo del Codice e, in una seconda fase, ad opera di varie disposizioni contenute in provvedimenti d'urgenza, che ne hanno revisionato importanti aspetti. Ulteriori modifiche in materia di contratti pubblici, non comprese nel Codice, hanno riguardato le misure anticorruzione e antimafia e quelle volte a incidere sul contenzioso. Nel 2010 è stato, inoltre, adottato il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice, anch'esso interessato da un certo numero di modifiche.

Nel corso della XVI legislatura, la materia dei contratti pubblici, in cui sono ricompresi “i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l’acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l’esecuzione di opere o lavori,” è stata interessata da un consistente e continuo numero di modifiche normative.

In particolare, sono state approvate numerose modifiche al **D.lgs. 163/2006** (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), che sostanzialmente rappresenta il *corpus* normativo di riferimento unitario nella materia degli appalti pubblici e delle concessioni in recepimento delle direttive europee 17 e 18 del 2004, in una prima fase attraverso l’emanazione del **d.lgs. 152/2008** (c.d. terzo correttivo) e, nella seconda fase, attraverso una serie di disposizioni inserite in diversi provvedimenti d’urgenza che sono stati emanati in successione negli ultimi diciotto mesi della legislatura tra i quali si segnalano, per la numerosità di modifiche, i decreti legge n. 70 e n. 201 del 2011, nonché i decreti-legge n. 1 e 5 del 2012.

L’elevato numero di modifiche, che comunque non incide solo sul Codice, ha interessato molteplici ambiti della materia dei contratti pubblici, in taluni casi intervenendo anche in maniera frammentaria, e ha determinato un’elevata “instabilità” normativa a motivo di disposizioni novellate anche a distanza di pochi mesi.

Il decreto legislativo 152/2008 (cd. terzo correttivo)

Il **D.Lgs. 152/2008** (c.d. terzo correttivo) ha introdotto **alcune modifiche al Codice** per esigenze di adeguamento alla normativa europea e anche per procedere ad aggiustamenti e semplificazioni. Le modifiche più rilevanti hanno riguardato: la **disciplina della finanza di progetto** (*project financing*), che viene sostanzialmente riscritta; la semplificazione delle procedure di gara; **le opere di urbanizzazione a scomputo** (opere indispensabili per urbanizzare l’area interessata all’intervento edilizio che il titolare del permesso di costruire si obbliga a realizzare direttamente); il sistema di qualificazione delle imprese per accedere agli appalti pubblici; la definizione di nuove modalità contrattuali, quali la locazione finanziaria (avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l’esecuzione di lavori) e i contratti di partenariato pubblico privato (aventi per oggetto prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica, compreso in ogni caso il finanziamento a carico di privati).

Le modifiche al Codice introdotte dall’art. 4 del D.L. 70/2011

Il **decreto-legge 70/2011** si configura come il provvedimento con il quale sono state apportate le modifiche più numerose. L’articolo 4, infatti, reca un numero elevato di modifiche le cui finalità, secondo quanto dichiarato esplicitamente nella norma, sono quelle di: ridurre i tempi di costruzione delle opere pubbliche, soprattutto se di interesse strategico,

semplificare le procedure di affidamento dei relativi contratti pubblici, garantire un più efficace sistema di controllo e ridurre il contenzioso.

Tra le più rilevanti modifiche introdotte dall'articolo 4, oltre a quelle che interessano più specificatamente **Le infrastrutture strategiche** al cui tema si rinvia, si segnalano: l'introduzione di un limite all'importo complessivo delle **riserve**, cioè le contestazioni dell'appaltatore, che non può in ogni caso superare il 20% dell'importo contrattuale; la definizione di un tetto di spesa per le **varianti**; la previsione di una dichiarazione dell'impresa ausiliaria attestante il possesso dei requisiti tecnici e delle risorse oggetto di **avvalimento** messi a disposizione del partecipante alla gara.

Ulteriori modifiche riguardano i requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le procedure di gara e le misure antimafia (v. *infra*).

La partecipazione alle procedure di affidamento

L'**articolo 17 della legge 69/2009** ha introdotto alcune **modifiche alla procedura di partecipazione alle gare dei consorzi**. L'**articolo 3 del D.L. 135/2009** ha poi introdotto ulteriori modifiche al Codice, volte ad abrogare quelle norme che prevedevano l'**esclusione automatica dalle gare delle offerte provenienti da concorrenti legati tra loro da rapporti di controllo** (art. 34, comma 2) in quanto, non permettendo alle imprese di dimostrare l'eventuale assenza del collegamento, contrastavano con i principi del diritto europeo.

L'**articolo 4** (comma 2, lett. b e c) del **D.L. 70/2011** ha modificato in più punti la disciplina dei **requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure** di affidamento dei contratti pubblici, nonché per l'affidamento di subappalti, e delle cause di esclusione (di cui all'art. 38 del Codice). Ulteriori modifiche ai requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento sono state introdotte dal **D.L. 16/2012** al fine di non escludere dalle gare pubbliche il contribuente ammesso alla rateizzazione dei propri debiti tributari (art. 1, commi 5 e 6).

Il **D.L. 70/2011** ha, inoltre, introdotto la **tipizzazione** delle cause di esclusione dalle gare nonché la **standardizzazione** dei bandi e dei modelli di dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione (art. 4, comma 2, lett. d ed h, del **D.L. 70/2011**).

Relativamente alle tipologie di soggetti partecipanti alle procedure di affidamento, nel corso della legislatura sono state adottate misure per favorire il coinvolgimento delle **piccole e medie imprese** (PMI), in linea con i più recenti orientamenti europei; in tal senso, l'introduzione di una norma di principio per le PMI volta a **favorire la suddivisione degli appalti in lotti funzionali**, purché tale frazionamento sia possibile ed economicamente conveniente (**art. 44 del D.L. 201/2011**), nonché le disposizioni dello Statuto delle imprese con norme relative agli appalti pubblici (**art. 13, L. 180/2011**). E' stato, altresì, previsto che i **criteri di partecipazione alle gare** devono essere **tali da non escludere le PMI** (**art. 1, comma 2, del D.L. 95/2012**).

E' stata inoltre, aggiunta un'ulteriore tipologia ai soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici: **le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete** (**art. 36, comma 5-bis, lett. a, del D.L. 179/2012**).

Da ultimo, è stata introdotta una fase di **consultazione preliminare** sul progetto a base di gara per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro da affidarsi con la procedura

ristretta garantendo il contraddittorio tra le parti ([art. 44, comma 8, del D.L. 201/2011](#)).

Sono state, infine, disciplinate le **procedure per la selezione di sponsor** per interventi relativi ai beni culturali ([art. 20, comma 1, lett. h, del D.L. 5/2012](#)).

La Banca dati nazionale dei contratti pubblici

L'[articolo 20, comma 1, lett.a\), del D.L. 5/2012](#) ha disciplinato l'operatività della **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** (BDNCP), presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), attraverso la quale acquisire la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario richiesti per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice. E' stata pubblicata sul sito dell'Autorità la [deliberazione](#) in attuazione della predetta norma.

L'[art. 8 del D.L. 52/2012](#) ha, inoltre, **abbassato da 150.000 a 50.000 euro l'importo** dei contratti per i quali devono essere osservati gli **obblighi di comunicazione** di dati ed informazioni da parte delle stazioni appaltanti all'Osservatorio dei contratti pubblici, che provvede a pubblicarli nel proprio portale per ragioni di trasparenza ([art. 8](#)). Ulteriori disposizioni sono volte a garantire la trasparenza degli appalti pubblici ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica attraverso la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio, dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti.

E' stata, infine, prevista l'istituzione dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ([art. 33-ter del D.L. 179/2012](#)).

La semplificazione delle procedure di gara

L'[articolo 4-quater del decreto-legge 78/2009](#) ha introdotto modifiche volte a **semplificare alcune fasi delle procedure di gara e a ridurre i relativi tempi di svolgimento**, sostanzialmente riguardanti la presentazione delle offerte e i tempi a disposizione delle amministrazioni per esprimere le proprie valutazioni sui progetti.

L'[articolo 4 del D.L. 70/2011](#) ha modificato la disciplina dei contratti di importo inferiore alle soglie europee elevando **da 500.000 a 1 milione di euro** il limite di importo entro il quale è consentito affidare i lavori con la **procedura negoziata senza bando** prevedendo contestualmente l'**aumento del numero minimo dei soggetti** che devono essere obbligatoriamente invitati alla procedura (almeno 10 per i lavori di importo superiore a 500.000 euro, almeno 5 per i lavori di importo inferiore), nonché le modalità e i termini di pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura negoziata di affidamento. E' stata, altresì, elevata **da 1 a 1,5 milioni di euro** la soglia di importo entro la quale è esperibile, per gli appalti di lavori, la **procedura ristretta semplificata** e **da 500.000 euro a 1 milione di euro** la soglia per l'applicazione della procedura negoziata nei lavori relativi ai **beni culturali**.

Relativamente alle fasi di progettazione negli appalti di lavori pubblici, è stata prevista la **possibilità di omettere uno dei primi due livelli di progettazione**, ossia la progettazione preliminare e definitiva, a condizione che il successivo livello contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso e che siano garantiti la qualità dell'opera, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche, nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale ed europeo ([art 52, comma 1, del D.L. 1/2012](#)).

Le modifiche alla disciplina delle garanzie di buona esecuzione

L'**art. 33-quater del D.L. 179/2012** ha introdotto alcune **modifiche al Codice** riguardanti le **garanzie di buona esecuzione**.

Si dispone, infatti, **la riduzione dal 25 al 20 per cento della quota dell'importo della garanzia non svincolabile** in corso di esecuzione del contratto e, conseguentemente, l'incremento dal settantacinque all'ottanta per cento di quella svincolabile.

Viene introdotta, inoltre, una **procedura specifica volta allo svincolo della garanzia** laddove, **qualora l'opera sia concretamente messa in esercizio**, non intervenga lo svincolo a causa della mancata approvazione formale del collaudo.

Il partenariato pubblico privato (PPP)

La disciplina dei **contratti di partenariato pubblico privato (PPP)**, che comprendono prestazioni di lavori o servizi con finanziamenti totali o parziali a carico dei soggetti privati, è stata oggetto di numerose modifiche volte a proprio a stimolare il ricorso a capitali privati. Rientrano in tale ambito tutte le modifiche alla disciplina delle concessioni di lavori, della locazione finanziaria, nonché dell'affidamento di lavori mediante finanza di progetto (*project financing*).

Per quanto riguarda la **finanza di progetto**, è stata inserita una nuova procedura per incentivare la partecipazione del capitale privato per le opere non presenti nella programmazione triennale dei lavori pubblici (o negli strumenti di programmazione approvati dalle amministrazioni aggiudicatrici sulla base della normativa vigente), provvedendo anche all'estensione del campo di applicazione alla **locazione finanziaria** (anche detta *leasing* in costruendo) (**art. 4, comma 2, lett. q, del D.L. 70/2011**). E' stato, altresì, introdotto l'obbligo di indire sempre la conferenza di servizi preliminare nella procedura di finanza di progetto (**art. 3, comma 1, del D.L. 83/2012**). Nell'ambito della medesima procedura viene previsto che la redazione dello studio di fattibilità da porre a base di gara sia effettuata dal personale delle amministrazioni aggiudicatrici, eccetto i casi di carenza in organico di personale avente i necessari requisiti professionali per la predisposizione dello studio nei quali si può fare ricorso a soggetti esterni (**art. 3, comma 2, del D.L. 83/2012**).

E' stata, altresì, introdotta una nuova fattispecie contrattuale di partenariato pubblico privato (PPP), il **contratto di disponibilità**, mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo (**art. 44 del D.L. 1/2012; art. 4-bis del D.L. 83/2012**).

Le concessioni di lavori pubblici

L'articolo 42, commi 1-5, del **D.L. 201/2011** ha introdotto alcune modifiche alla **disciplina delle concessioni** di lavori pubblici finalizzate, in particolare, a consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo della **cessione di immobili** nell'affidamento delle concessioni, nonché ad anticipare l'afflusso dei proventi della gestione e a ridurre l'onerosità finanziaria dell'operazione. Di particolare rilevanza la norma recata dal comma 4, che ha previsto la possibilità di fissare un **periodo massimo di 50 anni** per le nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro (in luogo del limite di 30 anni previsto in precedenza) al fine di consentire il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Ulteriori disposizioni in materia di concessioni sono state dettate dagli articoli 50 e 55 del **D.L. 1/2012** per assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera, nonché per integrare la

disciplina del subentro di un nuovo soggetto, nel caso di risoluzione del rapporto concessorio, e quella della cessione degli immobili.

Gli strumenti di aggregazione della domanda e gli acquisti elettronici

Nel corso della legislatura, sono state adottate alcune disposizioni volte a incentivare il ricorso all'aggregazione delle stazioni appaltanti in considerazione della loro numerosità, anche per finalità di razionalizzazione degli acquisti pubblici e di contenimento della spesa pubblica.

In primo luogo, l'**art. 23, commi 4 e 5, del D.L. n. 201/2011**, ha introdotto l'obbligo per i **comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti** ricadenti nel territorio di ciascuna provincia di **affidare ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture** nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. Tali disposizioni si applicheranno alle **gare bandite successivamente al 31 marzo 2013 (art. 29, comma 11-ter, del D.L. 216/2011)**.

E' stata poi consentita la costituzione di stazioni uniche appaltanti (v. infra).

Ulteriori disposizioni sono inoltre contenute nei due decreti legge sulla *spending review*, che hanno introdotto norme volte ad agevolare il ricorso agli acquisti elettronici della pubblica amministrazione (artt. 9, 10 e 11 del **D.L. 52/2012**).

Da ultimo, il **D.L. 95/2012**, all'art. 1, comma 4, permette ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti - in alternativa all'affidamento obbligatorio ad un'unica centrale di committenza - di **utilizzare gli strumenti elettronici di acquisto** gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, comprese le convenzioni Consip, nonché il mercato elettronico delle P.A. Il **comma 2-bis** reca, inoltre, una serie di modifiche al Codice rivolte sostanzialmente alle **procedure di gararealizate** in forma aggregata **dalle centrali di committenza**.

Per una disamina delle disposizioni concernenti la *spending review* si rinvia al tema **II controllo della spesa e la spending review**.

Il Regolamento di attuazione del Codice

Dopo oltre quattro anni dall'emanazione del Codice dei contratti pubblici è stato pubblicato il **D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207**, recante il relativo regolamento di attuazione ed esecuzione.

Tra le novità più significative del **Regolamento** si segnalano: la regolamentazione della **verifica del progetto** da parte di strutture interne o esterne alla stazione appaltante; la disciplina del sistema sanzionatorio nei confronti delle Società Organismi di Attestazione (SOA), con la previsione di **sanzioni pecuniarie e interdittive** sia per la violazione di obblighi informativi, sia per la violazione degli obblighi inerenti l'attività di qualificazione; l'implementazione del **casellario informatico**; la regolamentazione della **garanzia globale di esecuzione**, che consiste nella garanzia fideiussoria di buon adempimento e nella garanzia di subentro ed è obbligatoria "per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni di euro, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni di euro".

Il Regolamento è stato oggetto di modifiche da parte di alcuni decreti-legge. L'**articolo 4, comma 15, del decreto-legge 70/2011** ha apportato una serie di modifiche riguardanti: gli **studi di fattibilità** per le opere strategiche; il **limite del divieto di partecipazione al capitale delle SOA**; le **norme transitorie per la vigenza delle attestazioni** e/o dei relativi importi rilasciate nella vigenza del **D.P.R. 34/2000**, riguardante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici; il rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori per talune categorie. Sulle norme transitorie ha inciso, da ultimo, il **D.L. 73/2012** che ha **prorogato** ulteriormente l'entrata in vigore delle norme che disciplinano la **qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici** e la **garanzia globale di esecuzione**.

L'**articolo 46 del D.L. 1/2012** ha **rinvio al Regolamento la definizione di ulteriori modalità attuative del dialogo competitivo**, istituito introdotto nel Codice in attuazione della direttiva comunitaria 2004/18/CE e che è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità.

Con l'**articolo 20 del D.L. 5/2012** è stata, inoltre, rivisitata, in termini semplificatori, la **disciplina relativa alla qualificazione delle imprese che hanno eseguito lavori all'estero**.

Il Regolamento è stato modificato anche dall'**articolo 12 del D.L. 52/2012** che ha previsto che, nel caso di contratti pubblici relativi a lavori aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'**apertura dei plichi contenenti le offerte tecniche da parte della Commissione giudicatrice sia effettuata in seduta pubblica**, al fine di procedere alla verifica della presenza dei documenti prodotti.

Per una descrizione dettagliata della struttura del Regolamento, delle sue disposizioni nonché di tutte le modifiche adottate nel corso della legislatura si rinvia alla scheda di approfondimento **Il regolamento del Codice dei contratti pubblici**.

Le misure anticorruzione e antimafia

L'**articolo 3 della L. 136/2010** (Piano straordinario contro le mafie) ha introdotto norme volte a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari nelle procedure relative a lavori, servizi e forniture pubbliche. Ai fini della **tracciabilità dei flussi finanziari**, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1 (gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici), il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio, il codice unico di progetto (CUP).

L'**articolo 4, comma 13, del D.L. 70/2011** ha previsto, inoltre, l'istituzione, presso ogni prefettura, di un **elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso** (cd. *white list*), ai quali possono rivolgersi gli esecutori di lavori pubblici, servizi e forniture.

Si segnala, infine, che – in attuazione dell'**articolo 13 della legge n. 136/2010** – è stato emanato il D.P.C.M. 30 giugno 2011, finalizzato a promuovere l'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche appaltanti (S.U.A.), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Si ricorda, infine, che la normativa generale su documentazione antimafia, informazioni e comunicazioni, (libro II, Capi I, II, III e IV) è contenuta nel **Codice della leggi antimafia e delle misure di prevenzione** ([decreto legislativo n. 159 del 2011](#)). Per una descrizione del contenuto del Codice si rinvia alla scheda di approfondimento [D.Lgs 159/2011 - Codice antimafia](#).

Ulteriori disposizioni sono contenute nella [legge 190/2012](#), recante misure anticorruzione, per il cui contenuto si rinvia alla scheda di approfondimento [Legge 190/2012 - Misure anticorruzione nella p.a.](#)

Le misure deflattive del contenzioso

In attuazione della cd. "direttiva ricorsi" ([dir. 2007/66/CE](#)) è stato adottato il [d.lgs. n. 53 del 2010](#), che ha riformato la disciplina del contenzioso in materia di appalti pubblici rafforzando gli strumenti di definizione delle liti alternativi al processo, in particolare attraverso misure volte ad agevolare il ricorso all'**accordo bonario** e la conferma dell'arbitrato quale sistema preferenziale di risoluzione delle controversie negli appalti pubblici.

Il [D.L. 70/2011](#) ha, inoltre, introdotto importanti modifiche alla disciplina dell'accordo bonario, di cui all'art. 240 del Codice, per un verso attraverso l'esclusione dell'applicazione di tale disciplina ai contratti affidati a contraente generale, e per l'altro, attraverso la previsione di un limite ai compensi della commissione chiamata a formulare la proposta di accordo bonario ([art. 4, comma 2, lett. gg, del D.L. 70/2011](#)).

E' stato, altresì, previsto un disincentivo in termini di sanzioni pecuniarie per le cosiddette "liti temerarie". Si prevede, infatti, che - nei giudizi in materia di contratti pubblici per lavori, servizi e forniture - il giudice condanni d'ufficio la **parte soccombente** al pagamento di una **sanzione pecuniaria di importo compreso tra il doppio e il triplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio** quando la decisione è fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati (art. 4, comma 2, lett. ii).

Da ultimo, il [D.L. 1/2012](#) ha previsto l'istituzione del **Tribunale delle imprese** estendendo la **sfera di competenza** delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale anche **alle controversie relative ai contratti pubblici** qualora sussista la competenza del giudice ordinario (art. 2).

Per una descrizione delle tematiche connesse alla giustizia amministrativa e al Codice del processo amministrativo si rinvia al tema [Giustizia amministrativa](#).

Approfondimenti

- [Il regolamento del Codice dei contratti pubblici](#)

Dossier pubblicati

Sui decreti-legge

- [Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357 Schede di lettura \(20/05/2011\)](#)
- [Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357-A - Sintesi delle modifiche approvate dalle Commissioni riunite V e VI \(15/06/2011\)](#)

- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 ' A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II (14/12/2011)
- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025 - Schede di lettura (Articoli da 41 a 98) - Tomo II (06/03/2012)
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 ' A.C. 4940-A schede di lettura (09/03/2012)
- D.L. 2 marzo 2012, n. 16 'Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 Schede di lettura (15/06/2012)
- Le leggi - D.L. 7 maggio 2012, n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 (24/07/2012)
- Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione D.L. 73/2012 - A.C. 5341 - Elementi per l'istruttoria legislativa (10/07/2012)
- Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione D.L. 73/2012 - A.C. 5341-A Elementi per l'esame in Assemblea (17/07/2012)
- Le leggi - D.L. 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - Schede di lettura (10/10/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - Schede di lettura - (Articoli da 1 a 12) (10/09/2012)

Sul D.lgs. 152/2008

- Ulteriori modifiche ed integrazioni al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici - Schema di D.Lgs. n. 12 (14/07/2008)
- Il terzo correttivo al Codice dei contratti (d.lgs. 152/2008) Testo a fronte (28/10/2008)

Sul D.lgs. 53/2010

- Miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici - Schema di D.Lgs. n. 167 - (direttiva 2007/66/CE) - Schede di lettura e riferimenti normativi (18/01/2010)

Documenti e risorse web

Dati e relazioni

- AVCP, Relazione 2011
- ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni (dic. 2012)

Siti Web

- Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)

- Servizio Contratti Pubblici
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

Approfondimento: Il regolamento del Codice dei contratti pubblici

Dopo oltre quattro anni dall'emanazione del Codice dei contratti pubblici (**D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163**), sul S.O. n. 270 della G.U. del 10 dicembre 2010 è stato pubblicato il **D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207**, recante il relativo regolamento di attuazione.

All'interno di tale nuovo regolamento sono state trasfuse, con alcuni adattamenti, le norme del precedente regolamento sui lavori pubblici (**D.P.R. 554/1999**) e del regolamento sul capitolato generale d'appalto (D.M. 145/2000), dei due regolamenti di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici (**D.P.R. 34/2000** e D.M. 27 maggio 2005 sul contraente generale), nonché del regolamento sulle procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche (**D.P.R. 101/2002**).

Struttura

Sul piano sistematico il nuovo Regolamento consta di **359 articoli**, strutturati in **sette parti** che seguono, in linea di massima, l'ordine espositivo del Codice dei contratti pubblici. Lo completano **15 allegati**.

La **parte I** reca le **disposizioni comuni** (per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture) con l'individuazione delle norme riconducibili alla **competenza statale esclusiva e concorrente tra Stato e Regioni** (art. 1). Considerata la specificità della disciplina per i lavori relativi alle infrastrutture strategiche (parte II, titolo III, capo IV), viene anche definito l'ambito di applicazione del regolamento a tali lavori (art. 2). Seguono le definizioni (art. 3), le disposizioni a tutela dei lavoratori e il durc (artt. 4, 5, 6), la regolamentazione del sito informatico presso l'Osservatorio (art. 7) che, insieme al sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, viene individuato quale sede per la pubblicazione telematica degli avvisi e dei bandi di gara, nonché del casellario informatico (art. 8).

La **parte II** disciplina la regolamentazione degli **appalti dei lavori nei settori ordinari** con una serie di norme che segue l'evoluzione temporale dell'opera: dall'individuazione del responsabile del procedimento (artt. 9 e 10) alla programmazione dei lavori (artt. 11-13), alla disciplina dei contenuti dello studio di fattibilità (art. 14), alla progettazione e verifica del progetto (artt. 15-59), al sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori e per i contraenti generali e al sistema delle garanzie, compresa l'introduzione della garanzia globale di esecuzione (60-146), all'esecuzione dei lavori (artt. 147-177), alla contabilità (artt. 178-214), sino al collaudo (artt. 215-238) e ai lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale (artt. 239-251).

La **parte III** è specificamente dedicata ai contratti pubblici relativi a servizi attinenti l'**architettura e l'ingegneria**. Analogamente alle disposizioni relative agli appalti dei lavori nei settori ordinari, vengono disciplinate le varie fasi procedurali distinguendo le disposizioni generali (artt. 252-260) dalle procedure di affidamento dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria (artt. 261-267) fino alle garanzie richieste (artt. 268-270).

La **parte IV** disciplina per la prima volta a livello regolamentare i contratti pubblici relativi a **servizi e forniture** nei settori ordinari. Le norme riguardano la programmazione (artt. 271-274), i requisiti di partecipazione, i sistemi di realizzazione e i criteri di selezione delle offerte (artt. 275-286), la disciplina di nuovi istituti quali l'accordo quadro e le aste elettroniche (artt. 287-296), le modalità di esecuzione del contratto e della verifica di conformità (artt. 297-325), nonché i procedimenti di acquisizione di servizi e forniture sotto soglia e in economia (artt.

326-338).

La **parte V** introduce la disciplina regolamentare applicabile ai **settori speciali**, non prevista dal precedente **DPR n. 554/1999** che riguardava solo i settori ordinari. Anche se consta di soli quattro articoli (artt. 339-342), essa fornisce chiarimenti sui requisiti per la qualificazione in tali settori ed indica le norme del Regolamento applicabili anche ai settori speciali.

La **parte VI** contiene le norme sui **contratti eseguiti all'estero** in attuazione della **legge 26 febbraio 1987, n. 49** "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", nonché le disposizioni relative ai lavori su immobili all'estero ad uso dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri (artt. 343-356).

La **parte VII** reca le **norme transitorie**, quelle **abrogate** e **l'entrata in vigore** (artt. 357 e 359). In particolare l'art. 357 sulle norme transitorie reca una serie di disposizioni di raccordo sui vari istituti (progettazione, verifica di progetto, garanzia globale, esecuzione e contabilità, ecc.).

Il Regolamento di attuazione comprende anche **15 allegati** (A, B, B1, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O, P) che contengono l'elenco delle categorie delle opere generali e specializzate e stabiliscono, tra l'altro, le formule per il calcolo della valutazione economicamente più vantaggiosa nei vari settori. Gli allegati sono elencati di seguito.

Allegato A (*Categorie di opere generali e specializzate*) riguarda la qualificazione degli esecutori di lavori nelle categorie di opere generali, individuate con l'acronimo "OG", elencate da "OG1" a "OG13", e nelle opere specializzate, individuate con l'acronimo "OS", elencate da "OS1" a "OS35".

Allegato B (*Schema certificato esecuzione dei lavori*) riproduce lo schema del certificato di esecuzione dei lavori.

Allegato B.1 (*Schema certificato esecuzione lavori ex art. 357, commi 14 e 15, del regolamento di cui all' art. 5 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163*) riguarda lo specifico caso, previsto dal regime transitorio, di lavori i cui bandi, avvisi o inviti, riportino categorie OG 10, OG 11, OS 7, OS 8, OS 12, OS 18, OS 20, OS 21 di cui all'allegato A del **DPR n. 34/2000**, e OS 2, individuata ai sensi del **DPR n. 34/2000** e rilasciata con le modalità di cui al DM 3 agosto 2000, n. 294, come modificato dal DM 24 ottobre 2001, n. 420.

Allegato C (*Corrispettivi e oneri per le attività di qualificazione*) composto dalla parte I, relativa ai criteri di determinazione del corrispettivo spettante alle SOA per le attività di qualificazione, e dalla parte II, relativa ai criteri per la determinazione degli oneri per le attività di qualificazione a contraente generale.

Allegato D (*Incremento convenzionale premiante*) è riferito alla determinazione dell'incremento percentuale premiante nell'ambito degli esecutori di lavori.

Allegato E (*Domanda di qualificazione a contraente generale*) riporta lo schema di domanda di qualificazione come contraente generale.

Allegato F (*Esperienza dei direttori tecnici, dei responsabili di cantiere o dei responsabili di progetto, acquisita in qualità di responsabile di cantiere e di progetto*) è riferito alla dichiarazione, richiesta nell'ambito della qualificazione come contraente generale, delle esperienze professionali maturate in qualità di responsabile di progetto o di cantiere.

Allegato G (*Contratti relativi a lavori: metodi di calcolo dell'offerta economicamente più*

vantaggiosa) riporta i differenti metodi di calcolo utilizzabili per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento di lavori.

Allegato H (*Schema di garanzia globale di esecuzione*) riproduce lo schema di garanzia globale che il contraente ha l'obbligo di presentare prima della stipulazione del contratto.

Allegato I (*Valutazione delle proposte progettuali nei concorsi di progettazione*) indica i criteri di valutazione delle proposte progettuali nei concorsi di progettazione.

Allegato L (*Criteri per l'attribuzione dei punteggi per la scelta dei soggetti da invitare a presentare offerte*) reca i criteri per la selezione delle offerte nel caso di procedura ristretta per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura.

Allegato M (*Contratti relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria: metodi di calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa*) è riferito all'attribuzione dei punteggi ed ai metodi di calcolo da utilizzare per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura.

Allegato N (*Curriculum vitae*) riporta lo schema di curriculum vitae per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura di importo inferiore a 100.000 euro.

Allegato O (*Scheda referenze professionali*) reca lo schema delle referenze professionali per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura di importo inferiore a 100.000 euro.

Allegato P (*Contratti relativi a forniture e a altri servizi: metodi di calcolo per l'offerta economicamente più vantaggiosa*) indica i differenti metodi di calcolo per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti di servizi e forniture.

Principali innovazioni

Numerose sono le **novità** introdotte dal nuovo Regolamento, tra le più significative si segnalano:

- un'articolata disciplina del **casellario informatico** istituito presso l'Osservatorio dei contratti pubblici dall'art. 7, comma 10, del Codice. Esso è articolato in tre distinte sezioni relative all'esecuzione dei lavori, alla fornitura di prodotti e alla prestazione di servizi. La sezione relativa ai lavori viene a sua volta suddivisa in due subsezioni che riguardano rispettivamente le imprese in possesso dell'attestazione SOA e le imprese che ne sono sprovviste. Molto nutrito è l'insieme dei dati da inserire per le imprese che sono in possesso della qualificazione SOA (art. 8);

- un **ampliamento dei compiti delRup** (responsabile del procedimento per la realizzazione dei lavori pubblici) soprattutto in tema di **sicurezza**, attraverso l'attribuzione dell'elaborazione del documento di valutazione dei rischi (se non è previsto il piano di sicurezza e coordinamento) e dell'obbligo di verifica del versamento degli oneri per la sicurezza da parte dell'appaltatore al subappaltatore. In merito ai requisiti soggettivi, viene rimosso il limite dimensionale dell'ambito territoriale (comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti), ammettendo l'attribuzione delle funzioni di Rup in capo al responsabile dell'ufficio tecnico, purché l'importo dei lavori non superi 500.000 euro (artt. 9 e 10);

- una **definizione più analitica dei livelli di progettazione** (in particolare la preliminare e la definitiva) con particolare riferimento alle relazioni tecniche ed agli elaborati, accanto alla

facoltà, in capo al responsabile del procedimento, di **valutare la necessità di integrare o ridurre**, in rapporto alla tipologia dell'intervento, **i livelli di definizione ed i contenuti della progettazione** salvaguardandone la qualità, anche al fine di una semplificazione dei diversi livelli progettuali (art. 15, comma 3). L'introduzione, all'interno della progettazione esecutiva, di un nuovo documento chiamato "**quadro di incidenza della manodopera**" che deve indicare il costo del lavoro, destinato ad assumere un rilievo fondamentale ai fini della verifica di congruità dell'offerta presentata dall'impresa (art. 39, comma 3) e la conferma, sancita dall'art. 43, della valenza contrattuale del Capitolato generale;

- **maggiori responsabilitàe garanziede i soggetti incaricati dell'attività di verifica.** Diventa, infatti, obbligatorio verificare la congruità del progetto rispetto agli obiettivi e ai prezzi indicati **in tutti i livelli di progettazione**, ma contestualmente viene ribadito il principio (già richiamato con riferimento all'art. 15, comma 3, per la progettazione) secondo cui **il livello di approfondimento delle verifiche** può essere **semplificato o integrato** dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'opera e, nella stessa ottica di semplificazione, vengono introdotte anche **verifiche a campione** (art. 54). Le verifiche spettano, a determinate condizioni, direttamente ai tecnici pubblici accreditati (se non coinvolti nella progettazione stessa) o alle società del settore, nonché anche ai liberi professionisti e società di ingegneria con strutture interne separate e certificate. Infine, sono introdotte **nuove responsabilità** nei confronti **del soggetto verificatore** per non aver rilevato le lacune progettuali, che prevedono il risarcimento dei danni subiti dalla stazione appaltante e l'esclusione per tre anni dalle attività di verifica (artt. 44-59);

- un **sistema di qualificazione unico** per tutti gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, attraverso norme volte a **potenziarne la trasparenza** sia attraverso un **inasprimento delle sanzioni** pecuniarie ed interdittive nei confronti delle **SOA** e delle **imprese** qualora queste ultime abbiano alterato il gioco della libera concorrenza attraverso l'esibizione di documenti falsi o semplicemente nascondendo condanne subite (artt. 73 e 74), che attraverso la loro immediata entrata in vigore (dal 25 dicembre 2010). Vengono potenziati anche gli **strumenti di controllo in capo all'Autorità**, con la facoltà di sospendere o annullare le attestazioni rilasciate dalle SOA ed anche di revocare l'autorizzazione, in caso di accertate irregolarità, illegittimità e illegalità commesse dalle SOA nel rilascio delle attestazioni stesse. Vengono, infine, richiesti **maggiori requisiti alle SOA**, tra i quali l'aumento del capitale sociale a 1.000.000 di euro e la certificazione dei propri bilanci (artt. 60 e segg.);

- l'individuazione, da parte dell'Autorità, delle **informazioni** che devono essere riportate **nel certificato SOA**, ai fini di una maggiore chiarezza del contenuto dello stesso certificato rispetto al curriculum dell'impresa (art. 89);

- sempre in tema di qualificazione, l'introduzione di **due nuove classifiche intermedie** nel mercato dei lavori pubblici, la III-bis, fino a 1,5 milioni di euro, e la IV-bis fino a 3,5 milioni di euro, che rendono più facile l'accesso alle piccole e medie imprese. L'inserimento *ex novo* della **categoria OS35** che riguarda la «costruzione e la manutenzione di qualsiasi opera interrata mediante l'utilizzo di tecnologie non invasive», la cd. tecnologia "*no-dig*" e la **rivisitazione di alcune specialistiche** già esistenti attraverso il loro **sdoppiamento** (art. 61 e allegato A);

- in tema di **finanza di progetto**, l'individuazione di **requisiti del proponente** diversi per la proposta rispetto a quelli per l'assegnazione della concessione, nonché delle caratteristiche dell'attività di asseverazione (art. 96);

- l'inserimento, con gli opportuni adattamenti, della normativa di dettaglio già contenuta

nel DM del 27 maggio 2005 sul **sistema di qualificazione dei contraenti generali** qualificati sulla base di tre classifiche (350, 700 e oltre 700 milioni di euro) e l'estensione dell'istituto di carattere generale dell'avvalimento anche alla figura del contraente generale (artt. 97-104);

- il consistente **ampliamento delle categorie cd. "superspecialistiche"**, ovvero le categorie di opere relative a strutture, impianti e opere generali e speciali caratterizzate da lavorazioni che richiedono un particolare contenuto tecnologico o una rilevante complessità tecnica e che possono essere eseguite solo dalle imprese in possesso della relativa qualificazione e che quindi costringono all'associazione temporanea con le imprese in possesso delle stesse (art. 107);

- una disciplina dettagliata del nuovo istituto introdotto dal Codice del **dialogo competitivo**, precisando anche che gli enti appaltanti devono indicare nel bando i requisiti di qualificazione di cui devono essere in possesso gli operatori economici che intendono partecipare al dialogo competitivo (artt. 113 e 114);

- risolvendo una questione che ha dato luogo a diversi orientamenti giurisprudenziali, viene sancito che il soggetto competente a verificare le **offerte anomale** nella stazione appaltante è il **responsabile del procedimento** (art. 121);

- una disciplina di dettaglio delle **forme di garanzie** cui sono tenuti gli esecutori di lavori e delle polizze assicurative di cui gli stessi si devono munire (artt. 123-128);

- la regolamentazione della disciplina della **garanzia globale di esecuzione** (cd. *performance bond*) introdotta dalla **legge n. 415/1998** (cd. Merloni-ter) la cui applicazione è però differita a decorrere dall'8 giugno 2012. Essa diventa obbligatoria per gli affidamenti a contraente generale di qualunque importo e per gli appalti di progettazione esecutiva e di lavori oltre 75 milioni di euro, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni di euro. Tale tipo di garanzia dovrebbe espletare una essenziale funzione di selezione qualitativa delle imprese, ai fini dell'accesso alle gare, e consentire alle stazioni appaltanti o ai soggetti aggiudicatori di conseguire, in caso di inadempienza grave delle imprese esecutrici, non già il mero risarcimento economico, ma la stessa realizzazione sollecita dell'opera, che costituisce l'obiettivo primario delle stazioni appaltanti e dei soggetti aggiudicatori (artt. 129 e segg.);

- norme più **stringenti per i ritardi nei pagamenti** recependo, ed estendendoli a tutte le stazioni appaltanti, i contenuti del capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici di cui al DM 19 aprile 2000, n. 145 (artt. 142 e segg.);

- l'ammissione della **sospensione dei lavori** solo per **fatti non prevedibili** al momento della stipulazione del contratto in caso di difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'esecutore (art. 159);

- l'introduzione della disciplina di dettaglio dell'**appalto integrato sulla base del progetto preliminare** con alcune norme che ne delineano il modello di funzionamento (art. 168);

- il recepimento della circolare del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 871 del 4 agosto 2005 in tema di **adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione**, con previsione della **compensazione** – in aumento o in diminuzione – per la percentuale eccedente il 10 per cento e nel limite delle risorse accantonate per gli imprevisti (art. 171);

- l'introduzione di una **disciplina semplificata per la contabilità** e la liquidazione di lavori realizzati in amministrazione diretta fino a 20.000 euro e mediante cottimo fiduciario fino a 40.000 euro (art. 210);
- in relazione al collaudo, **l'ampliamento dell'elenco dei documenti** da fornire **all'organo di collaudo** (art. 217) e un **certificato di collaudo più dettagliato** (art. 229), nonché la facoltà della stazione appaltante di non conferire l'incarico di collaudo (per lavori di importo fino a un milione di euro), sostituendolo con un certificato di regolare esecuzione dei lavori (art. 237);
- per gli interventi sui **beni tutelati**, l'esplicitazione dei **contenuti di dettaglio delle indagini e della documentazione** dei diversi **livelli di progettazione**, tra i quali la **scheda tecnica** all'interno della progettazione preliminare, al fine di tener conto della specificità dei lavori sui beni culturali (artt.242-246);
- per le gare per i **servizi di architettura e ingegneria**, l'introduzione del **ricorso esclusivo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** e, per contrastare il **problema dei cd. maxiribassi**, l'introduzione di **due meccanismi**: la scelta del vincitore deve essere in base alle modalità di calcolo indicate nell'allegato M che dà più peso ai ribassi medi e disincentiva gli sconti eccessivi; i ribassi proposti dai concorrenti debbono avvenire nel rispetto del limite massimo fissato dalla stazione appaltante nel bando di gara (art. 266);
- l'introduzione, per la prima volta, di una **programmazione** (facoltativa) **anche per gli appalti di forniture e di servizi** (art. 271) al fine di garantire, anche in tale settore, una razionale e preventiva organizzazione delle attività, prendendo a riferimento – pur con i necessari adattamenti – la normativa dei lavori pubblici. Anche per tali tipologie di appalti viene istituita la figura del **responsabile del procedimento**, definendone i compiti e le relative attività, e **viene introdotto** l'istituto della **finanza di progetto** con alcune modifiche procedurali, quali la scelta del concessionario mediante gara informale (artt. 273, 274 e 278). Inoltre viene prevista un'articolata disciplina dei nuovi istituti dell'**accordo quadro** e dell'**asta elettronica** (artt. 287- 296);
- l'introduzione di **norme specifiche per i settori speciali** (il **DPR n. 554/1999** si occupava solo dei settori ordinari) che forniscono **chiarimenti sulle norme del nuovo Regolamento applicabili anche a tali settori** e norme sui **requisiti per la qualificazione** (artt. 339 e 340), confermando l'impostazione del Codice che ha previsto una disciplina generale per tutti i contratti pubblici e norme specifiche e derogatorie per i settori speciali in ragione della loro peculiarità, al fine di coniugare l'esigenza di tutelare la concorrenza con quella di semplificare le procedure. In merito alla **qualificazione**, l'unico articolo che la disciplina (art. 340), dispone che la qualificazione venga normata dagli stessi enti aggiudicatori dei settori speciali, non dal sistema SOA, indicando solamente, a titolo esemplificativo, alcuni possibili requisiti di qualificazione il cui comune denominatore è quello di una contestualizzazione all'interno dello specifico settore nel quale opera l'ente aggiudicatore. La specificità dei settori speciali, tuttavia, non può essere utilizzata per restringere in modo ingiustificato la concorrenza stabilendo dei requisiti eccessivamente penalizzanti e, conseguentemente, viene precisato che i requisiti e la durata del periodo rilevante per la loro dimostrazione sono fissati nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

Ambito applicativo

L'art. 1 del Regolamento **autodetermina il suo ambito applicativo** con specifico riferimento al profilo della **ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni**.

Viene stabilito che il Regolamento, in quanto recante la disciplina esecutiva e attuativa della materia dei contratti pubblici, **si applica integralmente alle amministrazioni e agli enti statali**.

Le **regioni** a statuto ordinario e le altre amministrazioni a esse equiparate **sono tenute ad applicare le norme del Regolamento** attuative di profili **che**, ai sensi del Codice dei contratti, **rientrano in ambiti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato**. Si tratta, nella sostanza, della maggior parte degli ambiti, dato che la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni contenuta nell'art. 4 del Codice risulta fortemente a favore del primo.

Si tratta, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Codice, dei profili relativi a: qualificazione e selezione dei concorrenti, procedure di affidamento (esclusi i profili di organizzazione amministrativa), criteri di aggiudicazione, subappalto, poteri di vigilanza sul mercato affidati all'Autorità dei contratti pubblici, progettazione e piani di sicurezza, stipulazione ed esecuzione dei contratti, a eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrativa, contenzioso. Va ricordato che tali ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato sono confermati dalla Corte costituzionale (si segnalano, tra le altre, la sentenza n. 401/2007 e sentenza n. 45/2010) che ha riconosciuto sostanziale legittimità al riparto di competenze operato dal Codice.

Conseguentemente **alle Regioni** e agli enti ad esse equiparati è applicabile la maggior parte delle disposizioni del Regolamento, mentre esse **possono dettare una disciplina diversa unicamente nelle norme riconducibili al profilo dell'organizzazione amministrativa**, comprese quelle relative alla nomina e composizione delle commissioni di gara.

Pertanto, **le norme regolamentari non applicabili alle Regioni** sono quelle relative:

- agli organi del procedimento e alla programmazione;
- alla nomina dei membri della commissione giudicatrice nel caso di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della commissione chiamata a valutare la congruità delle offerte sospette di anomalia;
- alla nomina e alle funzioni del responsabile del procedimento relativamente all'affidamento dei servizi di ingegneria;
- alla nomina della commissione giudicatrice per l'affidamento dei suddetti servizi di ingegneria;
- alla programmazione e agli organi del procedimento relativamente ai contratti da affidare nell'ambito di settori speciali;
- alla programmazione dei contratti relativi alla cooperazione all'estero.

Tuttavia, le **norme elencate trovano applicazione anche alle Regioni in via transitoria**, cioè fino a quando le medesime Regioni non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dal Codice dei contratti (comma 4).

Per quanto riguarda l'ambito applicativo per i contratti delle **infrastrutture strategiche** il Regolamento precisa, innanzitutto, all'articolo 2, che le **norme sulla qualificazione dei contraenti generali** si applichino **esclusivamente ai contratti relativi alla realizzazione delle infrastrutture strategiche**.

Alle infrastrutture strategiche **si applicano inoltre una serie di norme** del Regolamento quali:

- le norme relative alla tutela dei lavoratori, alla regolarità contributiva e al sito informatico presso l'Osservatorio dei lavori pubblici;
- le norme sul responsabile del procedimento e sulla programmazione;

- le disposizioni sul sistema di qualificazione e sui requisiti per gli esecutori di lavori;
- le disposizioni in tema di sistemi di realizzazione e selezione delle offerte;
- le norme relative alle garanzie e al sistema di garanzia globale;
- le disposizioni in tema di contratto, riguardanti alcune norme relative ai pagamenti e alle penali;
- le norme sui beni del patrimonio culturale qualora tali beni rientrino tra gli interventi relativi alle infrastrutture strategiche;
- le disposizioni relative ai servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria;
- le disposizioni transitorie e le abrogazioni.

È invece **demandata agli enti aggiudicatori**, che ne devono dare evidenza nel bando di gara, **la scelta se applicare agli interventi relativi alle infrastrutture strategiche le norme relative all'esecuzione, alla contabilità e al collaudo dei lavori.**

Entrata in vigore

Ai sensi dell'art. 359, la **maggior parte delle disposizioni** del regolamento è **entrata in vigore 180 giorni dopo la pubblicazione (8 giugno 2011).**

Quindici giorni dopo la pubblicazione, il 25 dicembre 2010, sono invece entrate in vigore le sanzioni per le imprese e per le SOA contenute negli articoli 73 e 74.

Diversi termini temporali sono stati previsti per specifiche norme. Tali termini, nella maggior parte dei casi, sono stati superati. Fanno eccezione le norme relative al termine della possibilità per il contraente generale di dimostrare i requisiti tecnici attraverso le attestazioni SOA nelle classifiche illimitate, in luogo dei certificati dei lavori (31 dicembre 2013) e al termine entro il quale le unità tecniche delle amministrazioni pubbliche possono validare i progetti solo se munite di un sistema di controllo interno (8 giugno 2014), nonché alcune norme contenute nel **D.L. 73/2012** (vedi *infra*).

Le modifiche al Regolamento nel corso della XVI legislatura e l'attuazione di alcune disposizioni

Organismi di attestazione (SOA) e sanzioni

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (**AVCP**) ha approvato, in data 15 marzo 2011, un **regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio nei confronti delle SOA** al fine di definire: le modalità di svolgimento della fase istruttoria, i termini di conclusione del procedimento, nonché i criteri di determinazione delle sanzioni pecuniarie e dei periodi di sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione.

Nella stessa data l'AVCP ha anche emanato la **determinazione n. 1 del 2011** con cui ha fornito ulteriori **chiarimenti sull'applicazione delle sanzioni amministrative alle SOA** previste dall'art. 73 del Regolamento ed alla quale sono allegate le **linee guida operative** che delineano le fattispecie sanzionabili più rilevanti e ne specificano l'entrata in vigore .

L'art. 73 è stato successivamente novellato dall'art. 20, comma 3, lett. a), del D.L. 5/2012, che ha previsto che la **sanzione della sospensione** dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, aggiuntiva a quella pecuniaria, siaprevista unicamente **per violazioni commesse, secondo valutazione da parte dell'Autorità, con dolo o colpa grave**.

Con la successiva **Determinazione 6 aprile 2011, n. 3**, l'AVCP ha fornito chiarimenti in ordine all'applicazione delle **sanzioni alle imprese** previste dall'art. 74 del Regolamento.

In merito alle attività delle SOA, l'AVCP ha inoltre emanato, in data 21 dicembre 2011, un **regolamento in materia di procedimento previsto dall'art. 75 del D.P.R. 207/2010** e le rispettive linee guida (contenute nel **comunicato alle SOA n. 70/2011**).

Si tratta del procedimento finalizzato all'acquisizione, da parte della SOA richiedente, del nulla osta a richiedere la documentazione e gli atti utilizzati da altre SOA per comprovare il possesso dei requisiti per il rilascio dell'attestazione, nonché per le connesse verifiche a carico della SOA richiedente, volte a verificare che l'attestazione oggetto di accertamento sia stata rilasciata in conformità alle disposizioni relative ai requisiti di qualificazione contenute nel **D.P.R. 207/2010**, e per i consequenziali provvedimenti previsti dal medesimo art. 75.

Requisiti per la qualificazione

Con il **comunicato 6 agosto 2011**, recante "**Modalità di dimostrazione dei requisiti** di cui agli articoli 78 e 79 del **decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207**", l'AVCP ha esaminato in modo dettagliato ognuno dei requisiti (sia di ordine generale che di ordine speciale, disciplinati rispettivamente dagli artt. 78 e 79 del Regolamento) **per la qualificazione**, individuando per ciascuno di essi le corrette modalità operative cui devono attenersi le imprese in sede di istanza di attestazione e le SOA in sede di verifica degli stessi.

Con l'**art. 20, comma 3, lett. b), del D.L. 5/2012**, si è invece provveduto alla riscrittura dell'art. 84 del Regolamento, a fini di **semplificazione della disciplina** relativa alla **qualificazione delle imprese che hanno eseguito lavori all'estero**, ma con sede legale in Italia.

Modifiche alle disposizioni transitorie sulla qualificazione e sulla garanzia globale

Con l'**art. 4, comma 15, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70** (convertito dalla **L. 106/2011**), sono state apportate numerose novelle puntuali al Regolamento. In particolare, la **lett. c), n. 2)**, ha **prorogato** dal 181° giorno al 366° giorno dall'entrata in vigore del Regolamento (e quindi fino all'8 giugno 2012) i **termini** contemplati – dal primo e dal secondo periodo del comma 12 dell'art. 357 del Regolamento - **per la vigenza delle attestazioni e/o dei relativi importi rilasciate nella vigenza del D.P.R. 34/2000**.

Si ricorda che l'art. 358 ha previsto l'abrogazione, a decorrere dall'8 giugno 2011 (data di entrata in vigore del Regolamento), del **D.P.R. 34/2000** ("Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'**articolo 8 della L. 11 febbraio 1994, n. 109**, e successive modificazioni"). Tuttavia l'art. 357 dispone, al comma 12, che le attestazioni rilasciate nella vigenza del **D.P.R. 34/2000** conservano validità fino alla loro naturale scadenza (che di norma è pari a 5 anni, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del D.P.R. n. 34).

Il **n. 2-bis) della lett. c)** ha previsto che i **certificati** di esecuzione dei lavori, relativi alla **categoria OS 20** (rilevamenti topografici) di cui all'Allegato A del **D.P.R. 34/2000**, sono **utilizzabili** ai fini della qualificazione **nella categoria OS 20-A** di cui all'allegato A del Regolamento e che le attestazioni relative alla categoria OS 20, rilasciate nella vigenza del D.P.R. n. 34, possono essere utilizzate ai fini della partecipazione alle gare in cui è richiesta la qualificazione nella categoria OS 20-A di cui all'allegato A al Regolamento.

La **lett. c), nn. 3) e 4)**, non si limita ad adeguare i termini a quelli nuovi previsti al comma 12 (come invece fanno i successivi nn. da 5 a 9), ma integra il disposto dei commi 14 e 15 dell'art. 357 del Regolamento in merito al **rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori** laddove comprendano lavorazioni della **categoria OG 10** (Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua ed impianti di pubblica illuminazione) e **OS 35** (Interventi a basso impatto ambientale) di cui all'allegato A del Regolamento che elenca le "Categorie di opere generali e specializzate". Si ricorda che la categoria "OS35 - Interventi a basso impatto ambientale" riguarda "la costruzione e la manutenzione di qualsiasi opera interrata mediante l'utilizzo di tecnologie di scavo non invasive" (cd. tecnologia "*no-dig*") e comprende in via esemplificativa le perforazioni orizzontali guidate, con l'eventuale riutilizzo e sfruttamento delle opere esistenti, nonché - sulla base della novella recata dalla **lett. d-bis)** - l'utilizzo di tecnologie di video-ispezione, risanamento, rinnovamento e sostituzione delle sottostrutture interrate ovvero di tecnologie per miniscavi superficiali.

I termini contemplati dai commi 12, 14, 15, 16, 17, 22, 24 e 25 dell'art. 357 del Regolamento, prorogati dal comma 15 del **D.L. 70/2011**, sono stati poi ulteriormente **prorogati (fino al 5 dicembre 2012)**, dall'**art. 1, comma 3, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 73**.

Tale comma 3 non si è tuttavia limitato ad una semplice proroga dei termini, ma a provveduto a riscrivere i commi 12 e 14 dell'art. 357 del Regolamento e ad aggiungervi un comma 12-ter e un comma 14-bis, al fine di disciplinare:

- la **validità delle attestazioni**, con riguardo sia alle categorie non variate (per le quali le attestazioni rilasciate nella vigenza del **D.P.R. 34/2000** hanno validità fino alla naturale scadenza, ma dalla data del 5 dicembre 2012 si ha la modifica degli importi per tener conto dei nuovi limiti previsti dal Regolamento) che alle **categorie variate**. Per tali ultime categorie viene prevista la cessazione della relativa validità dal 546° giorno dalla data di entrata in vigore del regolamento (cioè fino al 5 dicembre 2012) specificando che essa opera per le imprese che hanno ottenuto, a seguito della riemissione dei certificati di esecuzione dei lavori, l'attestazione nelle corrispondenti categorie modificate dal Regolamento (lett. a);
- l'**utilizzo delle attestazioni** nei casi in cui non si perviene alla riemissione dei certificati di esecuzione lavori. Viene infatti previsto che, in tali casi, le attestazioni relative alle categorie delle opere specializzate **OS 12, OS 18, OS 21, OS 2, OS7 e OS8**, rilasciate nella vigenza del **D.P.R. 34/2000**, possono essere utilizzate, fino alla naturale scadenza prevista per ciascuna di esse, ai fini della partecipazione alle gare in cui è richiesta la qualificazione nelle categorie **OS 12-A, OS 18-A, OS 21, OS 2-A, OS 7** (lett. b, che ha introdotto il nuovo comma 12-ter all'art. 357). Viene altresì previsto l'aggiornamento degli importi contenuti nelle attestazioni, a decorrere dal citato termine del 5 dicembre 2012;
- con riferimento alle categorie variate OS12, OS18, OS21, OS2, OS7 e OS8 ex**D.P.R. 34/2000**, viene prevista l'**utilizzabilità dei certificati di esecuzione dei lavori** ai fini della qualificazione, rispettivamente, nelle categorie OS12-A, OS18-A, OS21, OS2-A e OS7, in maniera analoga alla disposizione relativa alle attestazioni recata dal comma 12-ter (lett. c, che ha introdotto il nuovo comma 14-bis all'art. 357). In tale caso, diversamente da quanto accade al comma 12-ter, viene prevista l'utilizzabilità ai fini della qualificazione anche per la **categoria OG11** ex **D.P.R. 34/2000**, a condizione di **attribuire**,

in **via convenzionale**, l'importo delle lavorazioni eseguite, secondo le **percentuali** indicate dalla norma, alle categorie OS3 (20%), OS28 (40%) e OS30 (40%).

Il **comma 2 dell'art. 1 del D.L. 73/2012** ha inoltre disposto la **proroga di un anno** (vale a dire fino all'**8 giugno 2013**) del termine di **entrata in vigore delle disposizioni in materia di garanzia globale di esecuzione** recate dalla **parte II, titolo VI, capo II, del D.P.R. 207/2010**.

La lettera d) del comma 3 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge n. 73 ha aggiunto un comma 21-*bis*, all'**art. 357 del D.P.R. 207/2010**, in base al quale, in sede di verifica triennale dell'attestazione SOA, si prevede, in via transitoria fino al 31 dicembre 2012, una **maggiore tolleranza (dal 25% al 50%) nella verifica dell'attestato SOA** relativamente alla congruità (prevista dall'art. 77, comma 6) tra cifra di affari in lavori, costo delle attrezzature tecniche e costo del personale dipendente. Tale termine è stato prorogato di un anno, cioè **fino al 31 dicembre 2013**, dall'**art. 33-quinquies del D.L. 179/2012**.

L'**articolo 33-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179**, ha aggiunto un comma 19-*bis* all'art. 357 del Regolamento, in base al quale, fino al 31 dicembre 2015, ai fini della qualificazione degli esecutori dei lavori, per la **dimostrazione**, da parte dell'impresa, del requisito **della cifra d'affari realizzata** con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, il **periodo di attività documentabile** è quello relativo ai **migliori cinque anni del decennio antecedente** la data di pubblicazione del bando.

Altre modifiche

Ulteriori disposizioni hanno modificato il Regolamento; tra le più significative si elencano le seguenti.

L'**art. 4, comma 15, lett. a), del D.L. 70/2011**, ha modificato l'art. 2, comma 1, del Regolamento, inserendovi una nuova lettera *b-bis*) che dispone l'applicabilità ai contratti relativi alle **opere strategiche** dell'art. 14 del Regolamento che disciplina il contenuto degli **studi di fattibilità**.

La successiva lettera *a-bis*) è invece volta a sopprimere il comma 2 dell'art. 16 del Regolamento ai sensi del quale **l'importo dei lavori a misura**, a corpo ed in economia deve essere suddiviso in importo per l'esecuzione delle lavorazioni ed importo per l'attuazione dei piani di sicurezza.

Le lettere *a-ter*) e *a-quater*) hanno il fine di ricomprendere le **categorie dei lavori pari a 20 milioni** di euro nell'ambito delle quali individuare le strutture preposte alla **verifica tecnica dei progetti**, mentre la successiva lettera *a-quinquies*), che sostituisce l'ultimo periodo dell'articolo 92, comma 2 del Regolamento, ha disposto che, nell'ambito dei propri requisiti posseduti, la **mandataria in ogni caso assume, in sede di offerta, i requisiti in misura percentuale superiore rispetto a ciascuna delle mandanti** con riferimento alla specifica gara.

La lettera *b*) del medesimo comma 15 limita il **divieto di partecipazione al capitale sociale di una SOA**, posto in capo ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici, solamente ai soggetti ammessi a partecipare alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici relativi a lavori.

La lettera c), n. 1, specifica che resta ferma la **validità dei contratti già stipulati e da stipulare**, per la cui esecuzione è prevista nel bando o nell'avviso di gara ovvero nella lettera di invito la qualificazione in una o più categorie di cui al [D.P.R. 34/2000](#).

L'**art. 12 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52** (convertito dalla [L. 94/2012](#)), ha introdotto alcune novelle al Regolamento (per la precisione agli artt. 120 e 283) al fine di stabilire che, nel caso di **aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, anche l'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche debba avvenire in seduta pubblica. Tale disposizione si applica anche alle gare in corso ove i plichi contenenti le offerte tecniche non siano stati ancora aperti alla data del 9 maggio 2012 (data di entrata in vigore del [D.L. 52/2012](#)).

Dossier pubblicati

- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia - D.L. 70/2011 - A.C. 4357 (art. 4, comma 15)
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 - A.C. 4940-A (art. 20, comma 3)
- D.L. 7 maggio 2012, n. 52 - Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 (articolo 12)
- Disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione - D.L. 73/2012 - A.C. 5341

L'urbanistica

Nel corso della XVI legislatura, il Parlamento ha discusso circa l'opportunità di adottare una legge quadro sul governo del territorio nel corso dell'esame di alcune proposte di legge iniziativa parlamentare il cui iter non si è concluso. Sono state, invece, adottate disposizioni volte a modificare le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici, limitatamente ad alcune tipologie di interventi, e a introdurre un procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica. Di rilevante importanza, inoltre, le modifiche alla disciplina sulle espropriazioni relativamente all'utilizzazione senza titolo di un bene per finalità di interesse pubblico. È stata, infine, approvata una legge per lo sviluppo degli spazi verdi urbani.

Il **governo del territorio**, che secondo la Corte costituzionale include l'urbanistica e l'edilizia, è materia assegnata dall'**art. 117 della Costituzione** alla **competenza concorrente** di Stato e regioni. Ciò significa che in tale ambito le leggi regionali devono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale. Numerose, infatti, sono le leggi regionali che hanno disciplinato la materia, anche introducendo innovazioni e sperimentazioni diverse da territorio a territorio.

Le proposte di legge sul governo del territorio

Nella XVI legislatura, il Parlamento ha discusso dell'opportunità di adottare una **legge quadro sull'urbanistica** volta a definire i principi fondamentali in materia di governo del territorio, nel rispetto delle competenze regionali.

In occasione dell'esame di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (A.C. **329** e abb.), infatti, la Commissione ambiente della Camera ha svolto un'approfondita attività istruttoria attraverso lo svolgimento di due cicli di audizioni informali dai quali, per un verso, è emersa la necessità di chiarire il quadro delle competenze e delle responsabilità di Stato, regioni ed enti locali, e una preferenza per gli atti negoziali rispetto agli atti autoritativi previsti nel campo della pianificazione urbanistica.

Il dibattito parlamentare si è concentrato, inoltre, sull'opportunità di definire un **nuovo modello di pianificazione urbanistica** più flessibile, anche distinguendo con chiarezza un piano strutturale da un piano operativo, e privilegiare l'utilizzo di **strumenti perequativi e compensativi**, eventualmente collegati a un sistema premiale, al fine di perseguire l'equa ripartizione dei diritti edificatori previsti dalla pianificazione urbanistica e un più agevole trasferimento dei medesimi diritti.

Si è altresì discusso della necessità del recupero dei territori con l'obiettivo di promuovere in essi il **risanamento** del patrimonio naturale, artistico e architettonico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali; in tal senso, la discussione delle due proposte di legge, rispettivamente, sulla riqualificazione dei **centri storici** (**A.S. 2862** approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera il 28 luglio 2011) e sul sostegno dei **piccoli comuni** (con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e dei comuni compresi nelle aree protette (**A.S. 2671** approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera il 5 aprile 2011).

Le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici

Il **D.L. 78/2010**, all'**art. 14, comma 16, lett. f)**, ha introdotto un contributo straordinario sulle valorizzazioni immobiliari generate da modifiche dello strumento urbanistico, sanando di fatto

la norma del Piano regolatore di Roma bocciata dalle sentenze del Tar Lazio **n. 1524/2010** e **n. 2383/2010**. La successiva **lettera h)** ha destinato i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione (ossia i corrispettivi dovuti per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazioni edilizie) anche per le spese di manutenzione ordinaria, nonché l'utilizzo dei proventi derivanti dalle concessioni cimiteriali anche per la gestione e manutenzione ordinaria dei cimiteri.

Nel corso della legislatura sono state approvate alcune disposizioni volte a **modificare le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici** nell'ambito del Piano casa, della riqualificazione delle aree urbane degradate, della realizzazione urgente di istituti penitenziari. Alcune disposizioni sono state previste in proposte di legge di iniziativa parlamentare il cui iter non si è concluso nel corso della legislatura; a titolo di esempio, si citano le proposte di legge per favorire la **costruzione e la ristrutturazione di impianti sportivi**.

Per quanto riguarda gli edifici penitenziari, l'**art. 17-ter del D.L. 195/2009** ha previsto, nell'ambito di alcune misure per l'attuazione di un piano straordinario per la realizzazione urgente di istituti penitenziari, **cd. Piano carceri**, l'introduzione di un **iter più snello per la localizzazione e le espropriazione delle aree**. Successivamente l'**art. 27, commi da 9 a 17, del D.L. n. 201/2011** ha introdotto ulteriori misure per contrastare l'emergenza legata al sovraffollamento degli istituti penitenziari, tra esse: la possibilità di affidare a società partecipata al 100% dal Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di **centrale di committenza**, il compito di provvedere alla stima dei costi e alla selezione delle proposte **per la realizzazione delle nuove infrastrutture penitenziarie** privilegiando le proposte conformi alla disciplina urbanistico-edilizia vigente (**comma 11**); gli **immobili realizzati** con tali procedure **sono quindi oggetto di permuta** con immobili statali, comunque in uso all'Amministrazione della giustizia, suscettibili di valorizzazione e/o dismissione.

Con riguardo invece al Piano casa e agli interventi per la riqualificazione delle aree urbane degradate, si rinvia alla scheda di approfondimento **I "piani casa" e i "piani città"**. L'art. 5, commi 11 e 13, del **D.L. 70/2011** ha, infatti, introdotto, nell'ambito degli **interventi per la riqualificazione di aree urbane degradate**, anche disposizioni transitorie nelle more dell'emanazione delle leggi regionali volte, per un verso, a prevedere il rilascio del **permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** anche per il mutamento delle destinazioni d'uso e, per l'altro, all'approvazione dei **piani attuativi urbanistici dalla Giunta comunale** anziché dal Consiglio.

L'**articolo 5 del D.L. 70/2011** ha, inoltre, dettato disposizioni volte a:

- prevedere l'obbligo, per i comuni, di **pubblicare** sui propri siti internet gli **elaborati tecnici di pianificazione urbanistica**, al fine di semplificare l'accesso di cittadini ed imprese agli allegati agli atti di approvazione degli strumenti urbanistici (**commi 6 e 7**);
- **escludere dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità gli strumenti attuativi dei piani urbanistici** se questi ultimi sono già stati sottoposti a VAS, al fine dichiarato nella norma di "semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti" (**comma 8**);
- prevedere **modalità di intervento in presenza di piani particolareggiati decaduti** sulla base delle quali, alle condizioni indicate nella norma, "nell'interesse improcrastinabile dell'amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi", i comuni procedono all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori dei piani accogliendo le proposte che provengono dall'iniziativa dei privati (**comma 8-bis**).

Da ultimo, si segnala che l'**art. 45, comma 1, del D.L. 201/2011** ha previsto, **nell'ambito**

degli strumenti attuativi dei piani urbanistici e degli atti equivalenti comunque denominati (ad esempio piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata; piani di zona; piani di lottizzazione; piani per l'edilizia economica e popolare; piani di recupero di iniziativa pubblica o privata), nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, **la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione primaria a scomputo della quota di contributo** dovuta dal titolare del permesso di costruire (opere di urbanizzazione a scomputo), contributo che è commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. In tal caso, pertanto, il titolare del permesso di costruire **realizza direttamente le opere di urbanizzazione primaria** (strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato), qualora esse siano di valore inferiore alla soglia europea (si tratta degli importi al raggiungimento dei quali si applicano le procedure di affidamento disciplinate dalla normativa europea degli appalti pubblici) e funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio; non si applicano pertanto le procedure di gara previste del Codice dei contratti pubblici.

Le procedure semplificate di autorizzazione paesaggistica

Il **DPR 139/2010** ha previsto un **procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità**, da realizzarsi su aree o immobili dichiarati di interesse paesaggistico.

La previsione di modifiche e integrazioni alla predetta disciplina, allo scopo di **rideterminare e ampliare le ipotesi di interventi di lieve entità** e introdurre **ulteriori semplificazioni procedurali**, è contenuta nell'**articolo 44 del D.L 5/2012** attraverso l'emanazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, di un regolamento di delegificazione ai sensi dell'**art. 17, comma 2, della L. 400/1988**.

Il **D.L. 70/2011**, all'**art. 4, comma 16, lett. e)**, ha introdotto il **silenzio assenso** per il parere obbligatorio non vincolante del Soprintendente nei casi in cui i comuni abbiano recepito, nei loro strumenti urbanistici, le prescrizioni del piano paesaggistico regionale ed il Ministero abbia valutato positivamente tale adeguamento.

Le modifiche al T.U. espropriazioni

L'**articolo 34 del D.L. 98/2011** ha introdotto nel **D.P.R. 327/2001 (T.U. espropri)** l'**art. 42-bis**, che disciplina l'**acquisizione al patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione di beni immobili utilizzati dalla stessa pubblica amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o di dichiarazione di pubblica utilità**, prevedendo che sia la medesima pubblica amministrazione a stabilire l'indennizzo **sia per il pregiudizio patrimoniale** sia per quello **non patrimoniale** sulla base di quanto previsto dalla norma.

La norma dispone il pagamento dell'indennizzo entro trenta giorni, pena la perdita della proprietà dell'area da parte della pubblica amministrazione.

La nuova disciplina ha colmato di fatto un vuoto normativo determinatosi dopo la **sentenza della Corte costituzionale n. 293 del 2010**, che aveva dichiarato illegittima la procedura della cosiddetta "acquisizione sanante" prevista nell'art. 43 del T.U. espropri, che è stata pertanto abrogata.

La legge 10/2013 per lo sviluppo degli spazi verdi urbani

La **legge 10/2013**, approvata dopo un iter parlamentare di circa diciotto mesi, ha introdotto disposizioni per incentivare lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso una serie di misure tra le quali: l'istituzione della Giornata nazionale degli alberi; l'aggiornamento della **legge 113/1992** sull'obbligo per i comuni di porre a dimora un albero per ogni registrazione anagrafica di neonato residente; la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione per promuovere iniziative finalizzate a favorire l'assorbimento di emissioni di CO2 tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo; la promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani; la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di standard previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e norme volte alla tutela degli alberi monumentali.

Si prevede, infine, la **destinazione delle maggiori entrate, derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal TU dell'edilizia (DPR n. 380/2001)**, alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50% del totale annuo (**art. 4, comma 3**).

Dossier pubblicati

- Principi fondamentali per il governo del territorio - A.C. 329, 438 e 1794 - Terza edizione
- Autorizzazione paesaggistica semplificata Schema di D.P.R. n. 199 (art. 17, co. 2, L. 400/1988 e art. 146, co. 9 D.lgs 42/2004.) Elementi per l'istruttoria normativa (09/04/2010)
- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 - A.C. 4357 Schede di lettura (20/05/2011)
- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 - A.C. 4357-A - Sintesi delle modifiche approvate dalle Commissioni riunite V e VI (15/06/2011)
- D.L. 6 luglio 2011, n. 98 'Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria' convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - Schede di lettura - Edizione aggiornata (07/10/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 - A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II (14/12/2011)
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 - A.C. 4940-A schede di lettura (09/03/2012)
- Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani - A.C. 4290 e A.C.3465 - Elementi per l'istruttoria legislativa (18/05/2011)
- Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani - A.C. 3465-4290-B - Elementi per l'istruttoria legislativa (17/04/2012)

Documenti e risorse web

- Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Documenti sulla riforma urbanistica

Le concessioni autostradali

La XVI legislatura è stata caratterizzata da importanti modifiche alla disciplina sulle concessioni autostradali, a partire dall'approvazione di tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali con la società ANAS S.p.A. e l'introduzione di un nuovo sistema tariffario. Con il D.L. 98/2011, inoltre, si è proceduto ad un generale riassetto delle funzioni di gestione della rete stradale e autostradale, nell'ambito del quale era stata prevista l'istituzione (mai avvenuta) di una Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali.

La nuova disciplina delle convenzioni

Al fine di superare le censure mosse dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione C(2006) 2006/2419, secondo la quale il Governo italiano aveva imposto unilateralmente - con l'introduzione di una convenzione unica - un nuovo contratto alle concessionarie stradali, senza fornire motivazioni circa gli scopi perseguiti né orientamenti sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo, l'**art. 8-duodecies del D.L. 8 aprile 2008, n. 59** ha modificato la disciplina sulle concessionarie autostradali (recata dall'art. 2, commi 82-90, del **D.L. 262/2006**), in modo da escludere l'applicazione unilaterale delle relative convenzioni da parte del Governo e i rischi di retroattività.

Il citato art. 8-duodecies ha inoltre disposto l'**approvazione di tutti gli schemi di convenzione già sottoscritti** dalle società concessionarie autostradali con la società ANAS S.p.A. alla data di entrata in vigore del decreto n. 59.

Tale disposizione è stata successivamente novellata dall'art. 2, comma 202, della legge finanziaria 2010 (**L. 191/2009**), che ha esteso l'approvazione di tutti gli schemi di convenzione a quelli già sottoscritti entro il termine del 31 dicembre 2009 (ulteriormente differito al 31 luglio 2010 dall'**art. 47 del D.L. 78/2010**), subordinatamente alla condizione che gli schemi recepiscano le raccomandazioni richiamate dalla delibera CIPE di approvazione.

Con una norma di interpretazione autentica, avente efficacia retroattiva, è stato poi previsto che il **mancato adeguamento dei concessionari alle prescrizioni espresse dal CIPE** sui relativi schemi di convenzione comportasse la **caducazione dell'approvazione ex lege delle convenzioni** medesime e il conseguente riavvio dell'iter di approvazione (**art. 47 del D.L. 78/2010**).

Con un'altra novella al medesimo articolo 8-duodecies, lo stesso comma 202 ha disposto che, per le tratte autostradali in concessione con scadenza entro il 31 dicembre 2014, l'Anas S.p.A., entro il 31 marzo 2010, avviasse le procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari.

Un ulteriore intervento sulla disciplina delle convenzioni è stato recato dall'art. 43, commi 1-4, del **D.L. 201/2011**, che ha previsto la **semplificazione della procedura di approvazione degli aggiornamenti o revisioni delle convenzioni relative alle concessioni autostradali**. Nel nuovo iter procedurale non è più prevista l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari e, nel caso disciplinato dal comma 2 (aggiornamenti o revisioni che non comportano variazioni al piano degli investimenti o ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica), anche di quello del CIPE. Il parere del CIPE non viene previsto nemmeno nel comma 3, che disciplina il caso in cui l'aggiornamento o la revisione riguardi concessioni i cui schemi di atti aggiuntivi sono già stati sottoposti al parere del CIPE alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201.

Federalismo infrastrutturale

L'**articolo 3-ter del D.L. 135/2009** ha introdotto alcune modifiche al comma 289 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008 (**L. 244/2007**) con cui, nel corso della XV legislatura, è stato introdotto nell'ordinamento nazionale il c.d. federalismo infrastrutturale.

Il citato comma 289 ha dettato infatti una norma che, per la realizzazione di infrastrutture autostradali previste dagli strumenti di programmazione vigenti, consentiva il trasferimento, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS e dalle regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato.

La novella apportata dal suddetto articolo 3-ter ha limitato la costituzione di società miste Anas-regioni, da una parte, alla sola realizzazione di infrastrutture autostradali di esclusivo interesse regionale, interamente ricadenti nel territorio di competenza di una singola regione e, dall'altra, alle sole funzioni di concedente escludendo quelle di concessionario.

Disciplina delle tariffe autostradali e pedaggiamento della "rete Anas"

L'**art. 8-duodecies del D.L. 59/2008**, oltre alle citate disposizioni modificative della disciplina delle convenzioni, ha introdotto un **nuovo meccanismo di adeguamento tariffario** che lega la variazione dei pedaggi - da una parte - al tasso di inflazione effettiva dell'anno precedente (fissandolo al 70% di quest'ultima) e - dall'altra - alla remunerazione degli investimenti.

Il successivo **decreto-legge n. 185/2008**, che ha introdotto un pacchetto di norme finalizzate al **blocco e alla riduzione delle tariffe autostradali**, ha previsto, all'art. 3, la **possibilità di estendere il nuovo sistema tariffario, su richiesta, a tutte le società concessionarie**.

Relativamente al contenuto principale del citato pacchetto di norme "blocca tariffe", esso in particolare ha previsto, ferma restando la piena efficacia e validità delle previsioni tariffarie contenute negli atti convenzionali vigenti, la sospensione fino al 30 aprile 2009 sia degli incrementi tariffari autostradali relativi all'anno 2009 che la riscossione dell'incremento del sovrapprezzo sulle tariffe di pedaggio autostradali previsto dall'art. 1, comma 1021, della legge finanziaria 2007 (poi abrogato dal **comma 9-bis dell'art. 19 del D.L. 78/2009**).

L'articolo 15, commi 1-5, del **decreto legge n. 78 del 2010** ha successivamente previsto alcune modifiche al sistema di pedaggiamento, finalizzate alla riduzione dei trasferimenti statali all'Anas:

- con riferimento alle **autostrade e ai raccordi autostradali gestiti direttamente dall'Anas**, è stata prevista l'**introduzione di un pedaggiamento**, dapprima utilizzando i caselli delle concessionarie e, successivamente, attraverso un sistema di esazione **di tipo free flow** (a flusso libero); il D.P.C.M. attuativo di tale disposizione è stato tuttavia annullato dal TAR Lazio, con l'**ordinanza n. 3545/2010**, successivamente confermata dall'**ordinanza del Consiglio di Stato 1° settembre 2010, n. 3989**. Con il **comma 4 dell'art. 1 del D.L. 5 agosto 2010, n. 125** è stato previsto che l'applicazione del pedaggiamento avvenga entro il 30 aprile 2011;
- per le **autostrade in concessione**, è previsto l'**aumento del canone** che le concessionarie corrispondono all'ANAS.

In tema di pedaggiamento si segnalano le disposizioni recate dall'**art. 36 del D.L. 98/2011** che hanno affidato all'Agenzia per le infrastrutture (v. *infra*) una competenza di carattere propositivo in ordine alla regolazione e alle variazioni tariffarie per le concessioni autostradali

secondo i criteri e le metodologie stabiliti dalla competente Autorità di regolazione dei trasporti (v. *infra*), alla quale è demandata la loro successiva approvazione.

Ridefinizione delle funzioni di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale

Il **D.L. 98/2011**, all'articolo 36, commi 1-10, ha introdotto un'articolata disciplina volta a ridefinire l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, per un verso, attraverso l'**istituzione** (a decorrere dal 1° gennaio 2012) **dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali** presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, per l'altro, la conseguente **ridefinizione delle funzioni di ANAS S.p.A.**

Il comma 4 dell'art. 36 prevedeva, infatti, il subentro dell'Agenzia ad Anas S.p.A. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere e in tutti gli atti convenzionali con le società regionali, nonché con i concessionari autostradali. L'operatività di tale subentro era stata prorogata al 30 settembre 2012 (termine ultimo per l'istituzione effettiva dell'Agenzia, v. *infra*) dal **comma 78, lettera b), dell'art. 12 del D.L. 95/2012**. Entro la stessa data (per quanto previsto dal comma 79, lettera b), dell'art. 12 del medesimo D.L. n. 95) l'Anas avrebbe dovuto trasferire a Fintecna S.p.A. tutte le partecipazioni detenute in società co-concedenti, vale a dire quelle società regionali partecipate al 50% dall'Anas e costituite (nella forma della S.p.A.) in attuazione delle norme sul federalismo infrastrutturale introdotto dal **comma 289 dell'art. 2 della L. 244/2007**. La disposizione relativa al citato trasferimento è stata successivamente abrogata dall'**art. 34, comma 14, lett. b), del D.L. 179/2012**.

In merito alla ridefinizione delle competenze operata dal D.L. 98, l'**art. 36, comma 3, del D.L. 1/2012** è intervenuto affidando:

- all'**Agenzia l'approvazione dei progetti** relativi ai lavori inerenti solamente la **rete autostradale** di interesse nazionale, e non anche sui lavori inerenti la rete stradale come precedentemente previsto (lett. a), n. 1);
- all'**Anas** il potere di approvazione dei **progetti** relativi ai lavori inerenti la **rete stradale e autostradale** di interesse nazionale, **non sottoposta a pedaggio e in gestione diretta** (lett. b), n. 2).

La soppressione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali

Nelle more dell'adozione dello statuto della nuova Agenzia, l'**art. 11, comma 5, del D.L. 216/2011** (come novellato dall'**art. 12, comma 78, lett. a), del D.L. 95/2012**) ha previsto, in caso di mancata adozione entro il 30 settembre 2012 dello statuto e del D.P.C.M. di individuazione delle unità di personale da trasferire all'Agenzia, la **soppressione dell'Agenzia** stessa e il trasferimento al MIT, **a decorrere dal 1° ottobre 2012**, delle attività e dei compiti già attribuiti alla medesima.

Nonostante l'ottenimento del parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari sullo schema di statuto (**atto del governo 471**), il Governo non ha provveduto all'emanazione nel termine previsto. Scaduto il termine, e quindi considerata soppressa l'Agenzia, con il **decreto 1° ottobre 2012, n. 341**, il MIT ha provveduto all'istituzione della **Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali**, cui sono state **affidate le funzioni** indicate dalle lettere b)-f) del **comma 2 dell'art. 36, del D.L. 98/2011**, che inizialmente erano state **affidate all'Agenzia**.

In conseguenza del generale riassetto di funzioni, i commi 6 e 9 dell'**art. 36 del D.L. 98/2011**, come modificati dal **comma 180 dell'art. 1 della L. 228/2012** (legge di stabilità 2013), prevedono:

- la sottoscrizione, **entro il 30 giugno 2013**, della **nuova convenzione MIT-Anas**, da approvarsi con decreto interministeriale dei Ministeri dell'economia e delle infrastrutture;
- l'approvazione (con decreto interministeriale dei Ministeri dell'economia e delle infrastrutture), **entro il 30 marzo 2013**, del **nuovo statuto dell'ANAS**.

Le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti

Un altro intervento di carattere regolatorio è stato poi operato con l'**istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti** (da parte dell'**art. 37 del D.L. 201/2011**, successivamente novellato dall'**art. 36 del D.L. 1/2012**), cui sono stati affidati importanti **compiti di regolazione del settore autostradale**, ma che non risulta ancora operativa perché non si è ancora proceduto alla nomina dei suoi tre componenti.

Nell'ottica di garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie a tutte le infrastrutture di trasporto, la lettera g) del comma 2 dell'art. 37 del D.L. 201 prevede, con particolare riferimento al settore autostradale, che l'Autorità provveda:

- a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione;
- a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione;
- a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni;
- a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

Per una descrizione complessiva delle funzioni dell'Autorità si rinvia al tema **Autorità di regolazione dei trasporti**.

Il finanziamento dell'Anas

Il contratto di programma è l'atto che regola i rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, amministrazione concedente, e l'ANAS S.p.A., società concessionaria, in ordine agli investimenti per la realizzazione di nuove opere e la manutenzione della rete stradale di interesse nazionale.

Nel **biennio 2010-2011** sono stati assegnati complessivamente **598 milioni di euro** per i due contratti di programma di ANAS relativi al 2010 e 2011 e destinati principalmente ad opere di manutenzione straordinaria dalla **delibera CIPE 6 dicembre 2011, n. 84**.

Il CIPE, con delibera n. 32/2012 del 23 marzo 2012, ha, inoltre, assegnato all'ANAS, per il finanziamento del **Contratto di programma**, annualità **2012**, l'importo di **300 milioni di euro**, mentre con la delibera n. 67/2012, ha espresso parere favorevole sull'atto aggiuntivo al Contratto di programma MIT-ANAS 2011 "Parte investimenti" e "Parte servizi".

Con i commi 11 e 12 dell'**articolo 34 del D.L. 179/2012** sono state dettate disposizioni finalizzate a sbloccare risorse finanziarie da destinare all'ANAS, per un verso, autorizzando la società ad **utilizzare le giacenze dell'ex Fondo centrale di garanzia** (soppresso dal **comma 1025 dell'art. 1 della L. 296/2006**) nel limite di 400 milioni di euro, dall'altro autorizzando il Ministero dell'economia e delle finanze - nelle more del completamento dell'iter delle procedure contabili relative alle spese di investimento sostenute da ANAS S.p.A. nell'ambito dei contratti di programma per gli anni 2007, 2008 e 2009 - a **corrispondere all'ANAS somme conservate in bilancio, nel conto dei residui, per l'anno 2012.**

L'**art. 1, comma 179, della L. 228/2012** (legge di stabilità 2013), ha autorizzato la spesa di **300 milioni di euro per il 2013**, al fine di assicurare la prosecuzione dei lavori in corso e la continuità della manutenzione straordinaria della rete stradale inseriti nel contratto di programma tra il MIT e l'ANAS.

Da ultimo, nella **sedute del 18 febbraio 2013** il CIPE ha adottato una delibera sostitutiva della delibera n. 68/2012, di approvazione del Contratto di programma ANAS S.p.A., annualità 2012, con assegnazione in via definitiva della somma di 300 milioni di euro, mentre nella successiva **seduta dell'8 marzo 2013** lo stesso Comitato ha assegnato 50 milioni di euro al "Contratto di Programma ANAS - annualità 2012" a valere sul "Fondo revoche" (previsto dall'**art. 32, comma 6, del D.L. 98/2011**, su cui confluiscono le quote "non utilizzate" dei finanziamenti assegnati dal CIPE per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche).

Ulteriori disposizioni relative ad ANAS riguardano, infine, la disciplina contabile applicabile a contributi in conto capitale concessi alla stessa ANAS (**art. 4, comma 19, del D.L. 70/2011**) e l'assunzione di personale da adibire ai servizi di sicurezza e di polizia stradale (**art. 55, comma 1-quater, del D.L. 1/2012**).

Ulteriori disposizioni per la realizzazione delle infrastrutture stradali e autostradali

Nel corso della legislatura, sono state adottate varie disposizioni che hanno inciso sulla percentuale minima di affidamento dei lavori a terzi nelle concessioni.

Da ultimo, l'**articolo 4 del D.L. 83/2012** ha ulteriormente elevato dal 50 al 60% la percentuale minima che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, sono tenuti ad affidare a terzi.

L'**art. 43, comma 5, del D.L. 201/2011** ha novellato l'**art. 8-duodecies del D.L. 59/2008**, aggiungendovi un comma 2-ter in base al quale i **contratti di concessione di costruzione e gestione e di sola gestione nel settore stradale e autostradale sono affidati secondo le procedure previste** dagli artt. 144 (per l'affidamento di concessioni) o 153 (*project financing*) del **D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici)**, che fanno rinvio alle procedure di evidenza pubblica.

L'art. 23, **commi 10 e 11, del D.L. 98/2011** ha limitato **all'1 per cento la deducibilità degli accantonamenti** per spese di ripristino o di sostituzione dei beni **gratuitamente devolvibili** e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione, nei confronti delle **imprese concessionarie di costruzione e gestione di autostrade e trafori.**

Nel corso della seconda fase della legislatura, la disciplina dei contratti di partenariato

pubblico privato (PPP), che comprendono prestazioni di lavori o servizi con finanziamenti totali o parziali a carico dei soggetti privati, è stata oggetto di numerose modifiche volte a proprio a stimolare il ricorso a capitali privati.

Le nuove misure varate, che riguardano tra l'altro gli strumenti di finanziamento e le concessioni di lavori pubblici, sono suscettibili di incidere anche sulla realizzazione delle infrastrutture stradali e autostradali .

Per una descrizione di tali misure si rinvia al tema **Codice dei contratti pubblici**.

Dossier pubblicati

- L'Anas e le concessioni autostradali (07/07/2011)
- D.L. 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - Schede di lettura - Edizione aggiornata (07/10/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 1-24) - Tomo I (14/12/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 - A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II (14/12/2011)
- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025 - Schede di lettura (Articoli da 1 a 40-bis) - Tomo I (06/03/2012)
- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025 - Schede di lettura (Articoli da 41 a 98) - Tomo II (06/03/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - Schede di lettura (Articoli da 1 a 12) (10/09/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) (10/09/2012)

Documenti e risorse web

Relazioni

- Audizione dell'Amministratore unico dell'Anas presso la Commissione VIII (1 febbraio 2012)
- Corte dei conti, Determinazione n. 21/2012 e allegata relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. - esercizio finanziario 2010 (16 marzo 2012)

Siti web

- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici
- Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori
- Anas S.p.A.
- Autostrade per l'Italia S.p.A.

Le infrastrutture strategiche

Nel corso della XVI legislatura, il Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 (cosiddetta "legge obiettivo") è stato aggiornato su base annuale in concomitanza con la trasmissione dei documenti di programmazione economica e finanziaria al Parlamento e, da ultimo, con il 10° Allegato infrastrutture. Nel contempo, la Commissione ambiente della Camera ha proseguito la sua attività di monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo" che si è tradotta nella presentazione di rapporti annuali, l'ultimo dei quali (7° Rapporto) è stato presentato nel mese di dicembre 2012. Nel corso della legislatura, inoltre, diversi interventi normativi, prevalentemente contenuti in provvedimenti d'urgenza, hanno innovato la disciplina delle infrastrutture strategiche relativamente alla fase della programmazione, dell'approvazione dei progetti, anche con finalità di accelerazione delle procedure di realizzazione delle opere.

Gli interventi in materia di infrastrutture, definiti sostanzialmente nell'ambito del **Programma delle infrastrutture strategiche** (PIS) previsto della cosiddetta "legge obiettivo" (**legge n. 443 del 2001**), riguardano, per la quasi totalità dei progetti, le opere di realizzazione delle reti di trasporti europee (TEN-T) e dei corridoi paneuropei.

L'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche

A partire dal 2003, il Governo trasmette al Parlamento informazioni circa lo stato di attuazione della "legge obiettivo", in cui sono elencate le infrastrutture strategiche, in un allegato ai documenti programmatici di economia e finanza (cd. "Allegato infrastrutture"). Tali documenti hanno mutato denominazione nel corso della legislatura e, sulla base delle modifiche introdotte dalla **L. 39/2011**, si chiamano ora documenti di economia e finanza (DEF) e definiscono la programmazione economica e finanziaria nell'ambito della nuova procedura del "semestre europeo".

Con successive risoluzioni **6-00004 dell'8 luglio 2008**, **6-00028 del 29 luglio 2009**, **6-00051 del 13 ottobre 2010**, **6-00080 del 28 aprile 2011**, **6-00092 dell'11 ottobre 2011** e **6-00019 del 26 aprile 2012**, sono state individuate, tra l'altro, talune priorità ed è stata richiamata l'esigenza di potenziamento della dotazione infrastrutturale dell'Italia.

Il **10° Allegato** infrastrutture alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2013-2015, trasmesso alle Camere il 1° ottobre 2012, reca l'ultimo aggiornamento dello stato di attuazione del PIS. In proposito, la **Tabella 0 Programma delle Infrastrutture Strategiche** contiene l'elenco di tutti gli **interventi compresi nel PIS** ed il relativo quadro finanziario (costo, disponibilità e fabbisogno residuo) **aggiornato al mese di giugno 2012**. Il **costo totale** delle opere indicato dalla Tabella 0 è pari a **235,3 miliardi di euro**, di cui **disponibili 96,6 miliardi**.

L'Allegato reca, inoltre, gli esiti della **due diligence** sullo stato di avanzamento e sull'effettiva valenza strategica degli interventi, nonché una tabella che riporta gli impatti del PIS sul Programma nazionale di riforma (PNR) e le priorità da finanziare nel triennio 2013-2015. Si ricorda, infatti, che il PNR ha, da un lato, la funzione di verificare – in termini di effetti, portata e conformità con gli obiettivi europei - le riforme messe in campo dopo l'approvazione del PNR dell'anno precedente, e, dall'altro, costituisce un'agenda di interventi funzionali al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e all'attuazione degli indirizzi di *policy* che le istituzioni europee hanno diretto all'Italia.

Con riferimento alla programmazione, infine, in linea con il dettato dell'**art. 41 del D.L. 201/2011** (v. *infra*), l'Allegato fornisce elementi di informazione in ordine alle **reti di**

trasporto transeuropee, ai fondi europei e al **nuovo quadro strategico delle priorità** in cui un ruolo rilevante è attribuito, tra l'altro, ai porti e agli aeroporti.

Il monitoraggio della "legge obiettivo"

A partire dal 2004, il Servizio Studi della Camera, per conto della Commissione ambiente, svolge una costante attività di monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo", che si traduce nella presentazione di rapporti annuali alla medesima Commissione.

A partire dal 2010 è stata avviata una **collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP)** con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione dello stato di attuazione delle opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

La settima edizione del Rapporto è stata presentata all'VIII Commissione ambiente nel mese di dicembre 2012 e reca l'analisi dello stato di **attuazione** del Programma riferito **al 30 settembre 2012**, che - sulla base della ricostruzione del monitoraggio - contempla un numero di opere maggiore rispetto a quelle elencate nei documenti programmatici trasmessi dal Governo in quanto sono ricomprese opere riportate nei precedenti allegati e non confermate nel 10° Allegato.

L'analisi prende in considerazione, pertanto, 1.341 lotti, tra opere, interventi, sottointerventi e ulteriori dettagli, relativi alle **390 opere**, il cui costo complessivo presunto di realizzazione è pari a **374,8 miliardi di euro**. Rispetto all'universo delle opere comprese nel PIS il valore delle **190 opere deliberate dal CIPE**, ovvero con progetto preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di **142,5 miliardi di euro**, pari al 38% del costo dell'intero Programma. L'analisi dei costi e delle disponibilità finanziarie, che valuta complessivamente i finanziamenti pubblici e privati disponibili, evidenzia come, rispetto all'intero Programma, le **disponibilità finanziarie** ammontano a **155,2 miliardi di euro**. Tali risorse consentono, quindi, una copertura finanziaria pari al 41% del costo dell'intero Programma; il fabbisogno residuo ammonta a 219,6 miliardi (59%).

Quanto all'**impatto del Programma sul territorio** il Rapporto evidenzia che la distribuzione dei costi dell'intero Programma per macroaree, a distanza di poco più di un anno dall'ultimo monitoraggio, continua a confermare una maggiore concentrazione nelle 12 regioni del Centro Nord, pari a 225 miliardi di euro contro i 147 del Mezzogiorno.

L'analisi dei dati relativi all'avanzamento programmatico e finanziario rilevato negli ultimi due monitoraggi (6° e 7° Rapporto) fa emergere una particolare **attenzione per le infrastrutture da realizzare con i capitali privati**, in quanto, sul totale dei circa 375 miliardi di euro del costo presunto complessivo delle infrastrutture del PIS, quelle per le quali è prevista una contribuzione privata valgono oltre 70 miliardi, pari a poco meno del 20% del costo dell'intero Programma. Emerge, inoltre, **una nuova attenzione per le infrastrutture volte a migliorare l'offerta trasportistica nel Mezzogiorno**, riunite nel Piano Nazionale per il Sud (PNS).

Il 7° Rapporto si compone di tre volumi recanti rispettivamente: a) la Nota di sintesi del Rapporto e alcuni focus tematici dedicati a specifici approfondimenti; b) lo stato di attuazione del Programma; c) una tabella che elenca gli interventi monitorati e i relativi dati. Completano il rapporto le schede delle opere deliberate dal CIPE che sono contenute nel sistema SILOS (Sistema informativo legge opere strategiche). Il Rapporto e le schede sono accessibili sul portale e sul [sito web della Camera](#).

Le risorse finanziarie

Specifiche disposizioni hanno riguardato, nel corso della legislatura, l'istituzione di nuovi Fondi e lo stanziamento di risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.

L'**art. 6-quinquies del decreto-legge 112/2008** ha istituito un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale (cd. **Fondo Infrastrutture**), comprese le reti di telecomunicazione e energetiche, alimentato con gli stanziamenti del Quadro strategico nazionale 2007-2013. Le risorse assegnate al Fondo sono attualmente ridimensionate a seguito delle riduzioni e rimodulazioni approvate dal CIPE con **delibera n. 6 del 20 gennaio 2012**.

L'**art. 21 del decreto-legge 185/2008** ha, inoltre, autorizzato la concessione di due **contributi quindicennali** di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per la realizzazione delle opere strategiche ripartiti con successive delibere del CIPE.

Il **decreto-legge n. 98 del 2011**, all'articolo 32, comma 1, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il **Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico** (sulla denominazione di tale Fondo ha infine inciso l'art. 1, comma 187, della legge di stabilità 2013), con una dotazione di 930 milioni per l'anno 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016. Le risorse del Fondo sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare con la procedura per i lotti costruttivi (v. *infra*) e ai contratti di programma con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A.

L'istituzione di diversi fondi ha determinato, di fatto, una **segmentazione delle fonti di finanziamento del Programma** a motivo anche del finanziamento di alcune infrastrutture strategiche nell'ambito delle risorse per la politica di coesione, e precisamente del Piano nazionale per il Sud (**delibera CIPE 62/2011**) e del **Piano di azione e coesione**. A questa specifica tematica è dedicato uno dei focus del 7° Rapporto sullo stato di attuazione della "legge obiettivo". Si rinvia, inoltre, al tema **Il Fondo per lo sviluppo e la coesione** per informazioni sulla programmazione delle risorse finanziarie di tale Fondo e sulle sue disponibilità.

Specifica importanza hanno assunto le disposizioni volte a revocare gli stanziamenti non utilizzati e a destinarli alle finalità del Programma in un contesto di progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili, che ha richiesto un migliore utilizzo delle medesime.

L'**articolo 46 del D.L. 78/2010** ha, infatti, disciplinato la **revoca di mutui** assunti dalla Cassa depositi e prestiti con oneri interamente a carico dello Stato ed interamente non erogati ai soggetti beneficiari, al fine di destinare le risorse alla prosecuzione del Programma delle infrastrutture strategiche.

Successivamente il medesimo **articolo 32 del predetto decreto legge n. 98 del 2011**, ai commi da 2 a 7, ha disciplinato **i criteri e la procedura per la revoca di finanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche** assegnati dal CIPE, alle condizioni specificate nella norma, che è stata modificata dall'**art. 34, comma 14, del D.L. 179/2012**.

Da ultimo, si segnala che l'articolo unico della **L. 228/2012** (legge di stabilità per il 2013) reca specifiche autorizzazioni di spesa per il finanziamento di studi, progetti, lavori preliminari e

definitivi connessi alla nuova linea ferroviaria **Torino-Lione** (comma 208), per la prosecuzione dei lavori per la realizzazione del **sistema MO.S.E.** (commi 184-188), per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria, con priorità per quelli da realizzare con la tecnica degli interventi realizzati per lotti costruttivi (comma 176) di cui si parlerà nei prossimi paragrafi. Si prevede, inoltre, una dotazione finanziaria aggiuntiva di 250 milioni di euro destinata al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per l'attuazione delle misure urgenti per la **ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A.** Alle stesse finalità sono destinate ulteriori risorse fino a un importo massimo di 50 milioni di euro a valere sulle somme rivenienti da revoche relative a finanziamenti per la realizzazione di opere infrastrutturali comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche (comma 213). Al riguardo, si fa presente che il **D.L. 187/2012**, successivamente confluito nell'articolo 34-*decies* del **D.L. 179 del 2012**, ha disciplinato la procedura da seguire per l'esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'opera **Ponte sullo Stretto di Messina** e previsto, in mancanza del rispetto delle fasi disciplinate, la caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

L'attività deliberativa del CIPE

L'attività di approvazione da parte del CIPE, per quanto riguarda l'avanzamento progettuale e finanziario, è decisiva per l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori e per la stipula dei contratti.

L'**art. 41 del D.L. 201/ 2011** reca, ai commi da 3 a 5, norme volte ad introdurre **termini certi per l'adozione delle delibere CIPE** e dei conseguenti decreti ministeriali di autorizzazione delle risorse per la loro realizzazione. Sotto il primo profilo, si prevede che le delibere del CIPE relative ai progetti di opere pubbliche vengano formalizzate e trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri per la firma che dovrà avvenire entro 30 giorni decorrenti dalla seduta in cui è assunta la delibera; per le delibere del CIPE sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti i termini previsti dall'**art. 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994** sono ridotti di un terzo.

Nel corso del 2012, anche in conseguenza dell'entrata in vigore della predetta modifica, si è registrata una riduzione dei tempi di pubblicazione delle delibere del CIPE. Nell'ultima seduta dell'8 marzo 2013 - secondo quanto si apprende dal **comunicato ufficiale del CIPE** - sono state adottate deliberazioni riguardanti, tra l'altro, il Programma delle infrastrutture strategiche.

Il partenariato pubblico privato e i nuovi strumenti di finanziamento

Le innovazioni normative intervenute in materia di partenariato pubblico-privato per le quali si rinvia al tema **Il Codice dei contratti pubblici** hanno una forte incidenza sulla disciplina delle infrastrutture strategiche. Ulteriori norme in materia di PPP sono inoltre destinate esclusivamente alle infrastrutture strategiche e ad esse si accenna di seguito con l'avvertenza che delle recenti innovazioni normative intervenute in tale ambito si parla più diffusamente in uno dei *focus* tematici del 7° Rapporto.

Per quanto concerne la **finanza di progetto** (*project financing*), l'**art. 41, comma 5-bis, del D.L. 201/2011** ha disciplinato una specifica procedura che si applica alla lista delle infrastrutture inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) qualora intendano ricorrervi i soggetti aggiudicatori. In relazione alla possibilità di presentare proposte, analogamente a quanto previsto per le procedure di finanza di progetto ordinarie, l'**articolo**

42 del decreto legge n. 1 del 2012 ha introdotto il diritto di prelazione per il proponente che apporta le eventuali modifiche intervenute in fase di approvazione del CIPE.

L'art. 41 del D.L. **legge n. 1/2012**, come modificato dall'**art. 1 del D.L. 83/2012**, ha introdotto una nuova disciplina riguardante l'emissione di obbligazioni e titoli di debito volti alla realizzazione di specifici progetti infrastrutturali (**project bond**) allo scopo di agevolare l'effettivo utilizzo di tali strumenti; per una descrizione della disciplina fiscale ad essi applicabile si rinvia al tema **La tassazione di transazioni e strumenti finanziari**.

Ulteriori disposizioni di interesse contenute nel **D.L. 1/2012** hanno riguardato, inoltre, l'integrazione della documentazione a corredo del **Piano economico e finanziario (PEF)**, ai fini di un più rapido finanziamento da parte del CIPE delle risorse finanziarie per i progetti delle infrastrutture di interesse strategico (art. 45), e la previsione in base alla quale **per l'affidamento delle concessioni relative a infrastrutture strategiche possa essere posto a base di gara anche il progetto definitivo** (art. 55).

Nuove misure per agevolare il finanziamento delle opere da parte dei privati riguardano la cosiddetta **defiscalizzazione** introdotta dall'**art. 18 della L. 183/2011** (legge di stabilità 2012), modificata in più occasioni nel corso del 2012 e da ultimo dall'**art. 33, comma 3, del D.L. 179/2012**. In particolare, al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture, incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato, possono essere previste, per le società di progetto nonché, a seconda delle diverse tipologie di contratto, per il soggetto interessato, ivi inclusi i soggetti concessionari, misure agevolative, che consistono nella possibilità di compensare l'ammontare dovuto a titolo di specifiche imposte, in via totale o parziale, con le somme da versare al concessionario a titolo di contributo pubblico a fondo perduto per la realizzazione dell'infrastruttura, mediante riduzione o azzeramento di quest'ultimo, in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione di partenariato pubblico privato tenuto conto delle condizioni di mercato.

L'**art. 33, comma 1, del D.L. 179/2012**, al fine di agevolare la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, riconosce, in via sperimentale, ai soggetti titolari di contratti di PPP, ivi comprese le società di progetto, un **credito di imposta** a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa. Tali **opere** devono essere **di importo superiore a 500 milioni di euro** e realizzate mediante l'utilizzazione dei contratti di PPP. Devono, inoltre, essere approvate – in relazione alla progettazione definitiva - entro il 31 dicembre 2015, non devono usufruire di contributi pubblici a fondo perduto; ne deve essere, infine, accertata, in esito a una specifica procedura che coinvolge il CIPE, la non sostenibilità del piano economico finanziario (PEF).

Da ultimo, si segnala che è stata introdotta la possibilità per le imprese di assicurazione di **utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, anche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture** (art. 42, commi 6 e 7, del **D.L. 201 del 2011**) e l'emissione di **obbligazioni "di scopo"**, vale a dire finalizzate al finanziamento di specifiche opere pubbliche, da parte degli enti locali (**art. 54 del D.L. 1/2012**).

Le misure acceleratorie

Nel corso della legislatura, e soprattutto a partire dal **decreto legge n. 70/2011**, numerose modifiche del quadro normativo hanno inciso direttamente e **indirettamente** sulla disciplina riguardante le infrastrutture strategiche.

Sono state adottate misure specificamente volte ad accelerare le procedure di realizzazione

delle opere e a facilitare l'avvio di progetti strategici.

L'**art. 20 del DL 185/2008** (come modificato dall'**art. 7, comma 3-bis, del decreto-legge 5/2009**) ha introdotto norme straordinarie per la **velocizzazione** delle procedure esecutive di **progetti facenti parte del quadro strategico nazionale**: in estrema sintesi, si prevede l'individuazione, con **DPCM**, di investimenti pubblici da assoggettare a procedure derogatorie nonché l'istituzione di un **commissario straordinario con poteri di impulso e anche sostitutivi**.

La legge finanziaria 2010, all'articolo 2, commi 232-234, ha introdotto la nozione di "**lotto costruttivo**" nella realizzazione dei progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN -T, i quali prevedano costi superiori a 2 miliardi di euro e tempi di realizzazione superiore a quattro anni, da individuarsi con DPCM. Per tali progetti, il CIPE può autorizzare la realizzazione del relativo progetto definitivo per "lotti costruttivi", assumendo contestualmente l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato subordinatamente alla sussistenza delle condizioni indicate nella norma. La procedura per "lotti costruttivi" ha trovato finora applicazione per le seguenti opere: Nuovo Valico del Brennero – quota italiana; Linea AV/AC Milano-Verona: tratta Treviglio-Brescia; Linea AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi.

L'**art. 41 del D.L. 201/2011** ha, infine, disciplinato una **nuova procedura di approvazione unica del progetto preliminare** relativo alle infrastrutture strategiche da parte del **CIPE** (comma 2), al fine di accelerare la loro realizzazione, eliminando l'esame del progetto definitivo qualora sia verificata la coerenza dello stesso rispetto al progetto preliminare. Per l'applicazione di tale nuova procedura, è necessaria la proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti affinché il CIPE possa valutare solamente il progetto preliminare ai fini dell'approvazione unica dello stesso, "assicurando l'integrale copertura finanziaria del progetto".

Le modifiche normative introdotte dal D.L. 70/2011

L'**articolo 4, comma 2, del decreto legge 70/2011** ha modificato il Codice dei contratti pubblici con riguardo alla disciplina riguardante le infrastrutture strategiche. E' stata prevista la diminuzione del limite di spesa previsto (dal 5% al 2% dell'intero costo dell'opera), nel progetto preliminare, per le eventuali **opere e misure compensative** dell'impatto territoriale e sociale, che devono essere strettamente correlate alla funzionalità dell'opera; tale limite di spesa è comprensivo degli oneri di mitigazione di impatto ambientale. Sono stati posti vincoli anche alla possibilità di apportare **varianti** alla localizzazione richiedendo, per un verso, che siano strettamente correlate alla funzionalità dell'opera e, per l'altro, che non comportino incrementi del costo rispetto al progetto preliminare originario. Ulteriori modifiche hanno riguardato l'estensione della durata del vincolo preordinato all'**esproprio** a sette anni, la riduzione dei termini procedurali per l'approvazione del **progetto definitivo**, la sottoposizione a **conferenza di servizi** del progetto preliminare.

Ulteriori modifiche del quadro normativo

Tra le ulteriori modifiche aventi impatto sulla disciplina delle infrastrutture, si segnalano, per la loro rilevanza, i decreti legislativi n. 228 e 229 del 2011, emanati in attuazione della delega di cui ai commi 8 e 10 dell'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, concernenti rispettivamente la valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche e le **procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche**.

L'**art. 1 del D.Lgs. 228/2011** ha previsto l'obbligatorietà, per i singoli Ministeri, delle **attività di valutazione ex ante ed ex post**, per le opere pubbliche o di pubblica utilità finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio o su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, nonché per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato. La finalità di tale disposizione è, come indicato nella citata delega, quella di garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia/efficienza della spesa in conto capitale per le opere pubbliche dei singoli Ministeri, che sono tenuti ad elaborare un nuovo documento, il Documento Pluriennale di Pianificazione, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio (il contenuto di tale documento è stato integrato dall'**art. 34, comma 15, lett. b), del D.L. 179/2012**). Per le infrastrutture strategiche, il Documento è costituito dall'Allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza.

Il **D.Lgs. 229/2011** prevede che le amministrazioni pubbliche e i soggetti destinatari di finanziamenti statali per la realizzazione di opere pubbliche sono obbligati, nell'ambito della propria attività istituzionale, alla tenuta ed all'alimentazione di un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, inclusi ovviamente gli stanziamenti in bilancio e i costi complessivi effettivamente sostenuti nella realizzazione.

L'**art. 41 del D.L. n. 201/2011** ha ridefinito le **modalità ed i criteri di programmazione delle opere strategiche** per permettere la **selezione delle opere prioritarie** (comma 1) e a tale norma fa riferimento anche il 10° Allegato infrastrutture. In particolare, si prevede che, nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche, il Documento di economia e finanza individui, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie in base a tre criteri: 1) coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali; 2) stato di avanzamento dell'iter procedurale; 3) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato. Si dispone che per le opere prioritarie individuate nell'elenco debbano essere indicate le opere da realizzare, il relativo cronoprogramma di attuazione, le fonti di finanziamento pubbliche e private.

In linea con i più recenti orientamenti europei, la normativa italiana ha rivolto una nuova attenzione alla partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici. L'art. 44 del citato decreto legge n. 201, oltre a modificare le disposizioni transitorie del **D.L. 70/2011** relative alle varianti e alla conferenza di servizi (commi 3 e 4), ha previsto che la realizzazione delle **grandi infrastrutture**, comprese le infrastrutture strategiche, nonché delle connesse opere integrative o compensative, **dovrà garantire modalità di coinvolgimento delle PMI** (comma 7).

L'articolo 44-*bis* del medesimo decreto ha introdotto la disciplina delle **opere pubbliche incompiute** finalizzata, in particolare, alla creazione di un elenco-anagrafe di tali opere.

Da ultimo, il **comma 4 dell'articolo 34 del D.L. 179/2012** ha introdotto **nella procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) delle grandi opere, un termine di trenta giorni** - dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore o dell'autorità proponente - entro i quali **i soggetti pubblici ed i privati interessati possono rimettere eventuali osservazioni** al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ai fini delle valutazioni di propria competenza. La riduzione di tale termine è compatibile con la riduzione già operata dal **decreto legge n. 70 del 2011** per i termini stabiliti per la conclusione della conferenza di servizi propedeutica all'approvazione del progetto preliminare.

Approfondimenti

- Sicurezza degli edifici scolastici

Dossier pubblicati

- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357 Schede di lettura (20/05/2011)
- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia D.L. 70/2011 ' A.C. 4357-A - Sintesi delle modifiche approvate dalle Commissioni riunite V e VI (15/06/2011)
- Attuazione dell'Art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d), della legge 196/2009, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche Schema di D.Lgs. n. 414 Elementi per l'istruttoria normativa (05/12/2011)
- Monitoraggio sull'attuazione delle opere pubbliche, verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del 'Fondo opere' e del 'Fondo progetti' Schema di D.Lgs. n. 415 (art. 30, commi 8 e 10, L. 196/2009) Elementi per l'istruttoria normativa (05/12/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 ' A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II (14/12/2011)
- Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività (Decreto liberalizzazioni) - D.L. 1/2012 - A.C. 5025 - Schede di lettura (Articoli da 41 a 98) - Tomo II (06/03/2012)
- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 ' A.C. 4940-A schede di lettura (09/03/2012)
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Schede di lettura (10/12/2012)
- Nota di aggiornamento al DEF 10° Allegato infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) (02/10/2012)
- Il riparto delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate - Ciclo di programmazione 2007-2013 (19/06/2012)

Documenti e risorse web

7° Rapporto di monitoraggio sull'attuazione della legge obiettivo (dic. 2012)

- Camera dei deputati, SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche)

Altre risorse web

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Piano edilizia scolastica
- CIPE - Sedute ed esiti
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Reti TEN-T
- Ministero delle infrastrutture dei trasporti - Cantieri Italia (Stato di attuazione delle opere finanziate dal CIPE)
- ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni (dic. 2012)

Approfondimento: Sicurezza degli edifici scolastici

Gli stanziamenti per la messa in sicurezza degli edifici scolastici hanno seguito, nell'ultimo decennio, **tre filoni di intervento**: un primo filone scaturito dalle risorse individuate nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche avviato dalla c.d. legge obiettivo ([L. 443/2001](#)), un secondo filone derivante dalla programmazione dell'edilizia scolastica prevista dalla [L. 23/1996](#) e, infine, un terzo filone residuale, contenente ulteriori interventi finalizzati all'adeguamento antisismico delle strutture scolastiche, avviato con la finanziaria 2008 ([L. 244/2007](#)).

Con l'emanazione del [decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5](#), è stato poi previsto un **nuovo "Piano nazionale di edilizia scolastica"** nell'ambito di una serie di disposizioni (recate dall'art. 53 del decreto) finalizzate alla modernizzazione e all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare scolastico.

Gli interventi inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS)

Il 1° piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici

In seguito al crollo della scuola elementare "Francesco Iovine" di San Giuliano di Puglia, avvenuto in data 31 ottobre 2002, con la legge finanziaria 2003 ([art. 80, comma 21, della L. 289/2002](#)) è stato istituito, nell'ambito del "Programma delle Infrastrutture Strategiche" (PIS), un "Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici".

Esso risulta articolato in **due stralci (approvati con le delibere CIPE 102/2004 e 143/2006) per complessivi 489,083 milioni di euro** (come attestati dalla delibera ricognitiva del CIPE n. 10/2009) riferiti a 1.594 interventi,

Sullo **stato di attuazione** del Piano il Governo ha risposto all'interpellanza urgente n. [2-00635](#) nella seduta dell'Assemblea della Camera dell'11 marzo 2010 nonché all'interrogazione n. [5-02369](#) nella seduta del 9 marzo 2010 della VII Commissione Cultura.

Successivamente, con la [delibera n. 76/2011](#) il CIPE ha approvato la "Relazione semestrale al 31 dicembre 2010 sullo stato di avanzamento del 1° e del 2° programma stralcio".

In relazione al 1° Programma stralcio, la relazione ha evidenziato che risulterebbero non avviati interventi per un valore di 18,5 milioni di euro (11% del totale) a causa di ritardi relativi all'autorizzazione e alla sottoscrizione dei relativi contratti di mutuo; con riferimento al 2° Programma stralcio si sono riscontrati ritardi analoghi con interventi non avviati per un ammontare di 91,2 milioni di euro (pari al 30% del totale).

La successiva [delibera CIPE n. 66 del 30 aprile 2012](#), ha preso atto che sono stati attivati dagli enti locali beneficiari 1.320 interventi (pari all'83% dei 1.593 interventi programmati) dell'importo di 386 milioni di euro (il 79% del valore dell'intero Piano). Risultano completati 329 interventi (21%) per un importo complessivo di 85,3 milioni di euro (17 % del totale). Gli importi complessivi assegnati al Mezzogiorno assommano a circa il 67 % del totale delle risorse.

Per approfondimenti sul citato Piano, si veda la [scheda n. 181 del 7° rapporto per la VIII Commissione Ambiente - L'attuazione della legge obiettivo \(19 dicembre 2012\)](#).

E' stato inoltre previsto un **terzo programma stralcio**, da alimentare con le risorse stanziato dall'[art. 7-bis del D.L. 137/2008](#) e quantificate dalla [delibera CIPE 114/2008](#) in due

contributi annuali di 10,5 milioni di euro a valere sui contributi quindicennali autorizzati dall'**art. 21 del decreto-legge n. 185/2008**.

Si ricorda, in proposito, che il **comma 1 dell'art. 7-bis del D.L. 137/2008** ha previsto l'assegnazione, al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici di un importo non inferiore al 5% delle risorse stanziare per il PIS, all'interno del quale il piano stesso è ricompreso.

Il punto 2.1. della delibera CIPE 114/2008 ha accantonato, a valere sullo stanziamento di cui all'**art. 21 del D.L. 185/2008**, per la prosecuzione dell'attuazione del piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, una quota di 3 milioni di euro per 15 anni, a valere sul contributo di 60 milioni di euro decorrente dal 2009, ed una quota di 7,5 milioni di euro per 15 anni, a valere sul contributo di 150 milioni di euro decorrente dal 2010. La stessa delibera ha previsto che "la definitiva assegnazione delle quote di cui al punto 2.1 avverrà sulla base del 3° programma stralcio".

Nelle more dell'adozione del 3° programma stralcio, la legge finanziaria 2010 (**art. 2, comma 239, L. 191/2009**) ha introdotto alcune norme procedurali finalizzate a garantire condizioni di massima celerità nella realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole. Tale comma ha infatti previsto, previa approvazione di apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari, l'individuazione (entro il 30 giugno 2010) di **interventi "di immediata realizzabilità fino all'importo complessivo di 300 milioni di euro**, con la relativa ripartizione degli importi tra gli enti territoriali interessati, nell'ambito delle misure e con le modalità previste ai sensi dell'**articolo 7-bis del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137**".

Nonostante la risoluzione sia stata approvata il 25 novembre 2010 dalle Commissioni Bilancio e Cultura della Camera (risoluzione n. **8-00099**) e successivamente riapprovata in data 2 agosto 2011 (risoluzione n. **8-00143**), l'approvazione del 3° stralcio non è intervenuta. La riapprovazione della risoluzione n. **8-00099** è stata decisa dalle medesime Commissioni, sulla base delle risultanze dell'audizione svolta dal Sottosegretario per le infrastrutture presso le Commissioni riunite V e VII, in data 21 luglio 2011, che ha evidenziato la necessità, per i soggetti richiedenti i finanziamenti, di produrre idonea certificazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge finanziaria 2010.

Al fine di addivenire all'approvazione di tale 3° stralcio, l'**art. 30, comma 5-bis, del D.L. 201/2011** (convertito dalla **L. 214/2011**, pubblicata sulla G.U. del 27 dicembre 2011) ha imposto al Governo, al fine di garantire la realizzazione di interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, di dare attuazione entro il 12 gennaio 2012 (vale a dire, così recita la norma, entro "quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione" del decreto-legge) al citato atto di indirizzo approvato il 2 agosto 2011.

In attuazione delle norme citate, con il **D.M. Infrastrutture e trasporti 3 ottobre 2012**, pubblicato nella G.U. del 9 gennaio 2013, si è provveduto all'approvazione del programma di edilizia scolastica in attuazione della citata risoluzione n. **8-00143**. Ai sensi dell'art. 1 di tale D.M., il programma riguarda **989 edifici scolastici per un costo stimato complessivo di 111,8 milioni di euro**.

Nelle tabelle allegate al decreto sono elencati gli interventi, con l'indicazione del comune, la denominazione dell'edificio scolastico e l'importo preventivato per gli interventi corrispondente al limite superiore del finanziamento statale.

Il 2° piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici o “Piano straordinario stralcio”

L'**art. 18 del decreto-legge 185/2008**, convertito con modificazioni dalla **legge 2/2009**, ha previsto, al comma 1, lettera b), che il CIPE provveda all'**assegnazione**, per la messa in sicurezza delle scuole, **di una quota delle risorse nazionali del FAS** (Fondo aree sottoutilizzate) **al Fondo infrastrutture** di cui all'**art. 6-quinquies del decreto-legge 112/2008**.

La delibera CIPE 3/2009 ha quindi assegnato al Fondo Infrastrutture **1 miliardo di euro** da destinare al Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici. La successiva **delibera 32/2010** del 13 maggio 2010 (rettificata dalla delibera 67/2010) **ha assegnato la prima quota** del miliardo di euro (**358,42 milioni**) per il “Piano straordinario stralcio”, da erogare “secondo modalità temporali compatibili con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse FAS”.

La successiva **delibera CIPE n. 66 del 30 aprile 2012**, ha preso atto che gli enti locali hanno sottoscritto 1.630 convenzioni con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per un valore di circa 347 milioni di euro (97% del totale) e i pagamenti effettuati sono stati pari a 59,5 milioni di euro (16,6 %). La stessa delibera ha evidenziato che l'attuazione del piano è stata ritardata dalla mancata messa a disposizione di parte delle relative risorse, a seguito della legge di stabilità 2012 (v. *infra*), risorse poi ristorate con la **delibera CIPE n. 6/2012**.

Per approfondimenti sul citato Piano, si veda la **scheda n. 186 del 7° rapporto per la VIII Commissione Ambiente - L'attuazione della legge obiettivo (19 dicembre 2012)**.

Le disposizioni del D.L. 201/2011

Con il **decreto-legge 201/2011** sono state introdotte due disposizioni relative alla sicurezza degli edifici scolastici. La prima, contenuta nell'art. 25, comma 1-*bis*, prevede che le somme non impegnate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (vale a dire il 28 dicembre 2011) per la realizzazione degli interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, di cui all'art. 2, comma 239, della legge finanziaria 2010, in misura pari all'importo di 2,5 milioni di euro, come indicato nella risoluzione approvata dalle competenti Commissioni della Camera il 2 agosto 2011, sono destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all' **art. 44 del D.P.R. 398/2003**.

La seconda disposizione introdotta dal **D.L. 201/2011** è quella recata dall'art. 30, comma 5-*bis*, che, al fine di garantire la realizzazione di interventi necessari per la messa in sicurezza e l'adeguamento antisismico delle scuole, ha imposto al Governo di provvedere, entro il 12 gennaio 2012:

- all'attuazione della risoluzione n. 8-00143 (v. *supra*);
- all'adozione degli atti necessari all'erogazione delle **risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione** (FSC) destinate alle medesime finalità ai sensi dell'**art. 33, comma 3, della legge 183/2011** (legge di stabilità 2012) e nell'ambito della procedura ivi prevista.

Il comma 5-*bis* prevede anche che il Governo deve riferire alle Camere in merito all'attuazione delle disposizioni in esso recate.

Relativamente all'art. 33, commi 2-3, della **legge 183/2011**, si ricorda invece che esso ha previsto che

le risorse del FSC (istituito dall'[art. 4 del D.lgs. n. 88/2011](#) in luogo del Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS - di cui all'[art. 61 della legge 289/2002](#)) vengano assegnate dal CIPE con indicazione delle relative quote annuali e che a tale fondo venga assegnata una dotazione finanziaria di 2.800 milioni per l'anno 2015 per il periodo di programmazione 2014-2020, "da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici perfezionati alla data del 30 settembre 2011, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013. I predetti interventi sono individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, su proposta del Ministro interessato al singolo intervento".

Le misure per gli edifici scolastici dell'Abruzzo

L'[art. 4, comma 4, del decreto-legge 39/2009](#), convertito con modificazioni dalla [legge 77/2009](#), ha previsto misure per la messa in sicurezza delle scuole mediante la **destinazione alla regione Abruzzo di una quota aggiuntiva delle risorse del Fondo infrastrutture**.

Con l'art. 15 dell'O.P.C.M. 3782/2009 è stato, quindi, conferito l'incarico al Presidente della Regione Abruzzo, in qualità di Commissario delegato, d'intesa con il Presidente della Provincia dell'Aquila e i Sindaci dei Comuni interessati, di elaborare un programma-stralcio di interventi urgenti sull'edilizia scolastica per consentire l'avvio regolare dell'anno scolastico 2009/2010 nei Comuni colpiti dal terremoto.

Lo stesso art. 15 ha previsto al comma 3, nel testo integrato dall'O.P.C.M. 3820/2009, che "per le finalità di cui al presente articolo si provvede", nel limite di 30,6 milioni di euro, "a valere sulle risorse previste dall'[art. 18 del decreto-legge 29 novembre 2009, n. 185](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 28 gennaio 2009, n. 2](#), destinate al finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica. Le predette somme sono trasferite ad apposita contabilità speciale da istituire presso la Tesoreria dello Stato di L'Aquila in favore del competente Provveditore interregionale alle opere pubbliche, che opera quale soggetto attuatore degli interventi".

Successivamente la [delibera CIPE 47/2009](#), ha destinato **226,4 milioni di euro** in favore della regione Abruzzo per il finanziamento degli interventi di edilizia scolastica connessi agli eventi sismici.

Nella [Relazione del Ministro per la Coesione Territoriale del 12 giugno 2012](#) sullo "Stato di avanzamento delle misure urgenti per la semplificazione, il rigore e il superamento dell'emergenza del dopo-sisma in Abruzzo", per quanto riguarda la "Messa in sicurezza edifici scolastici" si evidenzia che sono stati programmati 269 interventi (166 in provincia dell'Aquila, 15 in provincia di Chieti, 40 in provincia di Pescara, 48 in provincia di Teramo) e che rimangono da utilizzare 144,8 milioni di euro.

Per approfondimenti si veda la [scheda n. 183 del 7° rapporto per la VIII Commissione Ambiente - L'attuazione della legge obiettivo \(19 dicembre 2012\)](#).

La programmazione dell'edilizia scolastica

La [legge 23/1996](#) (art. 4, comma 2) ha previsto che la **programmazione dell'edilizia scolastica** si realizza mediante **piani generali triennali e piani annuali di attuazione**

predisposti e approvati dalle regioni. Tali piani, sentiti gli uffici scolastici regionali, sono adottati sulla base delle **proposte formulate dagli enti territoriali competenti**, sentiti gli uffici scolastici provinciali. A tale scopo, questi uffici sono chiamati ad adottare le procedure consultive dei consigli scolastici distrettuali e provinciali.

La **procedura** per l'emanazione dei suddetti piani, disciplinata ai successivi commi 3-9, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza Stato-regioni, che fissa gli indirizzi per assicurare il coordinamento degli interventi ai fini della programmazione scolastica nazionale, stabilisce i criteri per la **ripartizione dei fondi fra le regioni**, indica le somme disponibili nel primo triennio suddividendole per annualità. Successivamente alla pubblicazione del decreto, le regioni approvano e trasmettono al MIUR i piani generali triennali contenenti i **progetti preliminari**, la valutazione dei costi e l'indicazione degli enti territoriali competenti che, in assenza di osservazione del Ministero, vengono pubblicati nei rispettivi bollettini ufficiali. In seguito, gli enti territoriali competenti approvano i progetti esecutivi degli interventi previsti nel primo anno del triennio e provvedono a richiedere la concessione dei mutui alla Cassa depositi e prestiti che è chiamata, dopo il ricevimento della deliberazione di assunzione del mutuo e la comunicazione dell'avvenuta concessione, a darne avviso alle regioni. **Specifici termini** sono previsti anche per i piani generali triennali che sono formulati dalle regioni successivamente al primo: nella ripartizione dei fondi disponibili, infatti, si tiene conto, oltre che dei criteri di riparto, anche dello stato di attuazione dei piani precedenti. Se gli enti territoriali non provvedono agli adempimenti di loro competenza, in via sostitutiva le regioni o le province autonome provvedono automaticamente; in caso di inadempienza di regioni e province autonome, provvede in via sostitutiva il commissario di Governo. Come previsto dall'articolo 7 della medesima legge 23, inoltre, per la programmazione delle opere di edilizia scolastica le regioni e gli enti locali interessati possono avvalersi dei dati dell'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

In materia è di recente intervenuto l'art. 11, **commi da 4-bis a 4-octies, del D.L. 179/2012**, che ha indicato nuove modalità di **predisposizione e approvazione di appositi piani triennali di interventi di edilizia scolastica**, nonché dei relativi finanziamenti, senza, tuttavia, chiarire il raccordo con le previsioni della **L. 23/1996** (alle quali, come si vedrà *infra*, fa riferimento l'**art. 53 del D.L. 5/2012**, che ha previsto l'approvazione di un nuovo Piano nazionale di edilizia scolastica).

In particolare, i commi indicati hanno previsto che con **decreto del Ministro dell'istruzione**, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Conferenza unificata, sono definiti **le priorità strategiche, le modalità e i termini** per l'approvazione dei predetti piani che saranno articolati per ciascuna annualità al fine di consentire il regolare svolgimento del servizio scolastico in ambienti adeguati e sicuri.

Per l'inserimento in tali piani, gli **enti locali** proprietari degli immobili adibiti all'uso scolastico presentano un'apposita **richiesta alle** rispettive **regioni** e alle province autonome di Trento e di Bolzano. Tali enti, sulla base delle richieste pervenute da parte degli enti locali, trasmettono al MIUR il **piano di interventi** nei termini indicati dal decreto ministeriale, pena la decadenza dai finanziamenti assegnabili nell'arco del triennio.

Il **MIUR** deve verificare i piani trasmessi dalle regioni e dalle province autonome e, in assenza di osservazioni da formulare, comunica l'avvenuta **approvazione** alle regioni affinché siano pubblicati, nei successivi trenta giorni, sui rispettivi bollettini ufficiali regionali.

Nell'assegnazione delle risorse si tiene conto della capacità di spesa degli enti locali nell'utilizzo delle risorse assegnate nell'annualità precedente, "premiando" le regioni

“virtuose” con l’attribuzione di una **quota non superiore al venti per cento, aggiuntiva** rispetto all’entità di risorse spettanti in sede di riparto.

Per le predette finalità è stata prevista l’istituzione, a decorrere dal 2013, di un **Fondo unico per l’edilizia scolastica** nello stato di previsione del MIUR, al quale confluiscono tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate agli interventi di edilizia scolastica.

Quanto alle **misure di finanziamento**, si ricorda che la **legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 625, della legge 296/2006)** ha autorizzato la spesa di **250 milioni di euro per il triennio 2007-2009** (50 milioni di euro per l’anno 2007 e 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009) per i **piani di edilizia scolastica** di cui all’**art. 4 della legge 23/1996**. Con il **D.M. 16 luglio 2007** sono stati **ripartiti i finanziamenti autorizzati** dalla predetta legge finanziaria 2007 a favore delle regioni, per l’attivazione dei piani di edilizia scolastica, per il triennio 2007-2009.

Il predetto D.M. 16 luglio 2007 ha, peraltro, indicato, come si legge nella premessa, anche gli indirizzi volti ad assicurare il coordinamento degli interventi regionali. In base alle citate norme, il 50% delle predette risorse è destinato al completamento delle **attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici** da parte dei competenti enti locali; per questi specifici interventi le regioni e gli enti locali interessati, nell’ambito dei piani sopra citati, concorrono al finanziamento, ciascuno nella misura di un terzo.

Si segnala, poi, che il **28 gennaio 2009** è stata sottoscritta un’**intesa** in sede di **Conferenza unificata** sugli «**indirizzi per prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici**». Essa prevede la costituzione, presso ciascuna regione e provincia autonoma, di appositi gruppi di lavoro, composti da rappresentanze degli Uffici Scolastici Regionali, dei Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, dell’ANCI, dell’UPI e dell’UNCEM, con il compito di creare apposite squadre tecniche incaricate dell’effettuazione di sopralluoghi sugli edifici scolastici del rispettivo territorio e di compilare apposite schede, il cui contenuto è destinato a confluire successivamente nell’Anagrafe nazionale dell’edilizia scolastica. L’intera iniziativa dovrà essere completata entro sei mesi dalla pubblicazione dell’intesa ed, a tal fine, sono stati previsti 10 giorni per la costituzione dei gruppi di lavoro e 15 per la formazione delle squadre. E’ stato altresì previsto che eventuali ritardi, superiori ai 40 giorni, comporteranno l’intervento sostitutivo del Prefetto.

Per il **triennio 2010-2012**, non sono state stanziare risorse nazionali per i piani triennali ex **art. 4 della L. 23/1996**, e la formulazione degli indirizzi per la programmazione in materia di edilizia scolastica è stata effettuata a livello regionale. In proposito nella delibera CIPE n. 66/2012 si sottolinea che, a partire dal 2009, la predetta legge non è stata più rifinanziata con risorse nazionali.

Ulteriori interventi per l’adeguamento antisismico

La legge finanziaria 2008 (**art. 2, comma 276, L. 244/2007**) ha previsto un **finanziamento di 20 milioni di euro** attraverso l’**incremento del Fondo per gli interventi straordinari della Presidenza del Consiglio** (istituito dall’**art. 32-bis del decreto-legge 269/2003**, per la realizzazione di interventi infrastrutturali con priorità per quelli volti alla riduzione del rischio sismico).

Il citato Fondo è stato quindi incrementato, ai sensi del citato comma 276, di 20 milioni di

euro a decorrere dal 2008, al fine di conseguire l'adeguamento strutturale ed antisismico degli edifici del sistema scolastico, nonché la costruzione di nuovi immobili sostitutivi degli edifici esistenti, laddove indispensabili a sostituire quelli a rischio sismico.

Con successive **ordinanze di protezione civile** sono state determinate le **modalità di attivazione** del citato Fondo ed i **criteri per l'assegnazione delle risorse**.

L'O.P.C.M. 3728/2008 ha ripartito tra le regioni e le province autonome la somma di 20 milioni di euro relativa all'anno 2008, prevedendo che gli interventi da realizzare e le risorse da destinare a ciascun intervento siano individuati, conformemente a quanto previsto nei piani predisposti dalle regioni, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M. 12 gennaio 2010). Il riparto per gli anni 2009, 2010 e 2011 è stato successivamente effettuato con le ordinanze 3864/2010, 3879/2010 e 3927/2011. Si segnala, inoltre, che con il D.P.C.M. 2 marzo 2011 sono state assegnate alle regioni le risorse del Fondo a valere sulle risorse già assegnate con O.P.C.M. 3864/2010, riprogrammando, per ogni regione, il piano degli interventi a valere sulle assegnazioni 2009 e sulle riassegnazioni non utilizzate 2008. Con il successivo D.P.C.M. 28 ottobre 2011, infine, sono state ripartite tra le regioni le risorse a valere sulle assegnazioni 2011 (Allegato 4 O.P.C.M. 3927/2011) e sui residui derivati dalle somme non trasferite nelle annualità 2008, 2009 e 2010.

Dalla possibilità di beneficiare dello stanziamento in parola sono stati esclusi gli interventi già finanziati nell'ambito del piano straordinario di cui all'**art. 80, comma 21, della L. 289/2002** (v. *supra*).

Ulteriori interventi di adeguamento antisismico degli edifici del sistema scolastico sono stati previsti dall'**art. 2, comma 1-bis, del D.L. 137/2008** (convertito dalla **L. 169/2008**), che ha disposto il versamento al bilancio dello Stato di **somme iscritte nel conto dei residui** del bilancio medesimo **per l'anno 2008**, a seguito di quanto disposto dall'art. 1, commi 28-29, della **L. 311/2004** e non utilizzate alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, da destinarsi al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica e per la messa in sicurezza degli istituti scolastici ovvero di impianti e strutture sportive dei medesimi. Si ricorda che i citati commi 28-29 hanno finanziato una serie di interventi rivolti a tutelare l'ambiente e i beni culturali e, in generale, a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio per il triennio 2005-2007.

Lo stesso comma 1-bis ha demandato il riparto delle risorse, con l'individuazione degli interventi e degli enti destinatari, ad apposito decreto interministeriale, da emanarsi in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

In attuazione di tale disposizione, in data 23 dicembre 2008, le Commissioni riunite V e VI della Camera hanno approvato la risoluzione n. **8-00025** di indirizzo al Governo, cui quest'ultimo ha dato seguito con il **D.M. 29 aprile 2009** (pubblicato nella **G.U. n. 102 del 5 maggio 2009 (pag. 12)**), che ha provveduto a ripartire, tra gli enti indicati in allegato al decreto stesso, la somma di **12,5 milioni di euro**.

Il (nuovo) "Piano nazionale di edilizia scolastica"

Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, anche in modo da conseguire una riduzione strutturale delle spese correnti di funzionamento, l'**art. 53 del D.L. 5/2012** ha previsto l'**approvazione da parte del CIPE di un Piano nazionale di edilizia scolastica**.

Si ricorda in proposito che, in precedenza, la **sentenza n. 552 del 20 gennaio 2011 del Tar del**

Lazio, confermata dal Consiglio di Stato ([sentenza n. 3512 del 9 giugno 2011](#)) ha accolto parzialmente un ricorso presentato dal Codacons, ordinando al MIUR e al MEF l'emanazione del piano generale di edilizia scolastica previsto dall'[art. 3 del DPR 81/2009](#). La sentenza ha infatti evidenziato che avendo tale decreto innalzato il limite massimo di alunni per aula, si è dato carico delle conseguenti implicazioni in termini di **maggiore affollamento delle aule** e di possibile inidoneità delle stesse a contenere gli alunni in condizioni di sicurezza, salubrità e vivibilità. In particolare, con l'[art. 3, co. 2](#), il decreto avrebbe inteso imporre al MIUR di attendere, d'intesa con il MEF, non soltanto all'individuazione delle **istituzioni scolastiche da sottrarre temporaneamente** (per il solo anno scolastico 2009-2010) all'immediata operatività dei nuovi limiti massimi di alunni per aula, quanto piuttosto alla elaborazione di un vero e proprio **atto generale, a natura programmatica**.

Il comma 1 del citato articolo disciplina il procedimento di approvazione del piano stabilendo, tra l'altro, che essa avvenga su proposta dei Ministri dell'istruzione, e delle infrastrutture (di concerto con i Ministri dell'economia e dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza unificata) ed intervenga **entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto**.

A tutt'oggi tale Piano non è tuttavia ancora stato emanato.

La norma stabilisce altresì che l'approvazione avvenga **sulla base delle indicazioni fornite dalle regioni, dalle province e dai comuni**, tenendo conto di quanto stabilito dagli articoli 3 e 4 della [L. 23/1996](#) (vedi *supra*).

Il **comma 2** specifica in dettaglio gli **interventi da realizzare** attraverso il Piano, che dovranno essere sia di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente, anche ai fini della messa in sicurezza degli edifici, sia di costruzione e completamento di nuovi edifici scolastici. Lo stesso comma elenca i **criteri generali** che dovranno guidare l'attuazione del Piano; viene infatti previsto che gli interventi citati dovranno essere realizzati in un'ottica di razionalizzazione e contenimento delle spese correnti di funzionamento, nonché di efficientamento energetico e di riduzione delle emissioni inquinanti e favorendo il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Tra gli **interventi strumentali alla realizzazione del Piano**, il comma 2, come novellato dal **comma 4 dell'art. 11 del D.L. 179/2012**, ricorda, come utilizzabili:

- **iniziative di rigenerazione integrata del patrimonio immobiliare scolastico**, avviate da MIUR, regioni e competenti enti locali, anche attraverso la realizzazione di nuovi complessi scolastici, nonché iniziative finalizzate, tra l'altro, alla **costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari**;
- **ricorso ai contratti di servizio energia** di cui al [D.P.R. 412/1993](#), da stipulare senza oneri a carico dell'ente locale in conformità alle previsioni di cui al [D.Lgs. 115/2008](#), anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP), al fine di favorire il contenimento dei consumi energetici del patrimonio scolastico e, ove possibile, la contestuale messa a norma dello stesso, contenendo però la spesa pubblica;
- la **costituzione di uno o più fondi immobiliari** destinati alla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia scolastica;
- la messa a disposizione di beni immobili di proprietà pubblica a uso scolastico suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici o privati, mediante **permuta, anche parziale, con immobili già esistenti o da edificare e da destinare a nuove scuole**;
- le modalità di **compartecipazione facoltativa degli enti locali**;

- la **promozione di contratti di partenariato pubblico privato (PPP)**.

Per le finalità indicate dal comma 2, viene previsto l'utilizzo delle **risorse** di cui all'**art. 33, comma 8, della L. 183/2011**, nonché delle risorse a valere sui fondi di cui all'art. 33, comma 3, della medesima legge, già destinate con delibera CIPE n. 6/2012 alla costruzione di nuove scuole.

La **legge 12 novembre 2011, n. 183** (legge di stabilità 2012), all'art. 33, comma 8, ha previsto l'istituzione per l'anno 2012 di un apposito fondo con una dotazione di 750 milioni di euro, destinato, tra l'altro, quanto a 100 milioni di euro al MIUR per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. La ripartizione del citato fondo è operata dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il comma 3 del medesimo articolo 33 assegna al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) una dotazione finanziaria di 2.800 milioni per l'anno 2015 per il periodo di programmazione 2014-2020, da destinare prioritariamente alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché per la messa in sicurezza di edifici scolastici, per l'edilizia sanitaria, per il dissesto idrogeologico e per interventi a favore delle imprese. La relazione tecnica al disegno di legge di conversione del **decreto-legge n. 5/2012** (A.S. 3533) evidenziava che le risorse sono state destinate con delibera CIPE 20 gennaio 2012, n. 6, alla costruzione di nuove scuole; e considerato che l'**art. 5, comma 1-bis, del D.L. n. 74 del 2012** ha destinato il 60 per cento delle predette risorse alla ripresa delle attività scolastiche nelle aree interessate dal sisma in Emilia del 20 maggio 2012, le risorse disponibili ammonterebbero complessivamente a 80 milioni di euro, di cui i 40 milioni relativi al FSC soggiacciono al vincolo di destinazione territoriale dell'85 per cento nelle regioni del Mezzogiorno.

Da segnalare altresì le disposizioni dettate dal **comma 3** che prevede la **stipula di appositi accordi di programma per concentrare gli interventi sulle esigenze dei singoli contesti territoriali e promuovere e valorizzare la partecipazione di soggetti pubblici e privati** per sviluppare utili sinergie.

Ancora più rilevante il disposto del **comma 5** che individua i seguenti **interventi urgenti da attuare nelle more della definizione e approvazione del Piano**, al fine di assicurare il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia scolastica coerenti con gli obiettivi di cui ai commi 1 e 2:

- **approvazione, da parte del CIPE** (su proposta dei Ministri dell'istruzione e delle infrastrutture, sentita la Conferenza unificata), di un **Piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici esistenti e di costruzione di nuovi edifici scolastici**, anche favorendo interventi diretti al risparmio energetico e all'eliminazione delle locazioni a carattere oneroso, **nell'ambito delle risorse assegnate al Ministero dell'istruzione dall'art. 33, comma 8, della L. 183/2011**.
- **applicazione anche nel triennio 2012-2014 delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 626, della L. 296/2006** (finanziaria 2007), **con estensione** dell'ambito di applicazione **alle scuole primarie e dell'infanzia**, subordinatamente al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Si ricorda che il citato comma 626, nella logica degli interventi per il miglioramento delle misure di prevenzione di cui al **D.Lgs. 38/2000** (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), ha previsto la definizione, in via sperimentale per il triennio 2007-2009, da parte dell'INAIL, d'intesa con i Ministri del lavoro e dell'istruzione e con gli enti locali competenti, di indirizzi programmatici per la promozione ed il finanziamento di progetti degli istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore per l'**abbattimento delle barriere architettoniche o l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro**. Lo stesso

comma ha demandato all'INAIL la determinazione dell'entità delle risorse da destinare annualmente alle finalità di cui al presente comma, la definizione dei criteri e delle modalità per l'approvazione dei singoli progetti, nonché l'approvazione dei finanziamenti dei singoli progetti. In attuazione di tale disposizione la delibera del Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza dell'INAIL n. 8 del 3 aprile 2007 ha determinato in **100 milioni di euro per il triennio 2007/2009** l'entità delle risorse da destinare alle finalità di cui al citato comma 626.

Ulteriori disposizioni riguardano la semplificazione delle procedure e l'emanazione di norme tecniche-quadro volte a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale, nonché ulteriori norme relative a misure di gestione, conduzione e manutenzione degli edifici adibiti a istituzioni scolastiche, università ed enti di ricerca e finalizzate all'efficientamento energetico sulla base di apposite linee guida ministeriali.

Dossier pubblicati

- Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 - A.C. 4940-A (9 marzo 2012)
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012 – A.C. 5626 (10 dicembre 2012)

Documenti e risorse web

- Ministero dell'istruzione, La situazione dell'edilizia scolastica - Dati disponibili sull'anagrafe dell'edilizia scolastica (maggio 2012)
- Legambiente, Ecosistema Scuola 2012 - XIII Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi (novembre 2012)

Pacchetto direttive UE appalti pubblici

Nell'ambito delle iniziative volte a favorire il completamento del mercato unico europeo prospettate nell'Atto per il mercato unico (Single Market Act) del 13 aprile 2011, la Commissione europea ha presentato, il 20 dicembre 2011, un pacchetto di misure in materia di appalti pubblici e concessioni.

Il pacchetto comprende: 1) una proposta di direttiva sugli **appalti nei cosiddetti "settori speciali"**, vale a dire acqua, energia, trasporti e servizi postali **COM(2011)895**; 2) una proposta di direttiva sugli **appalti pubblici COM(2011)896**; 3) una proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei **contratti di concessione COM(2011)897**.

L'obiettivo delle proposte in materia di appalti è di avvicinare per quanto possibile la disciplina dei "settori speciali" a quella dei "settori classici". La proposta sui contratti di concessione è invece volta a fornire, sulla base della giurisprudenza elaborata in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, un quadro giuridico certo nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni.

L'VIII Commissione Ambiente ha esaminato le proposte nell'ambito della procedura che consente alla Camera di partecipare alla formazione delle politiche europee, adottando un **documento finale** sulle due proposte relative agli appalti e un **documento finale** sulla proposta relativa alle concessioni. In sede di istruttoria delle proposte, la Commissione Ambiente ha svolto un ampio ciclo di audizioni da cui sono emersi importanti elementi di valutazione e di informazione.

Consultazioni pubbliche

Ai fini dell'elaborazione delle nuove misure in materia di appalti la Commissione ha tenuto conto dei risultati di due **consultazioni pubbliche** svolte nel 2011 su due Libri verdi riguardanti rispettivamente la **modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici** e l'**estensione** degli appalti elettronici nell'UE

Il **Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici** è stato esaminato, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, dalla VIII Commissione ambiente che, in esito all'esame, ha approvato il 14 aprile 2011 un **documento**, successivamente trasmesso alle Istituzioni dell'UE. Il 27 gennaio 2012 la **Commissione europea ha risposto apprezzando le osservazioni** formulate dalla Camera, e assicurando che erano state tenute in debito conto ai fini della preparazione delle proposte. In particolare, la Commissione ha preso nota del sostegno espresso dalla Camera in merito all'esigenza di: realizzare una **migliore qualità dei progetti** e garantire la **professionalità nello svolgimento delle procedure** di appalto già nella fase preliminare; semplificare le norme per rendere **più agevole l'accesso delle PMI** agli appalti pubblici; privilegiare il criterio della **qualità dei servizi e dei prodotti** acquistati dalle amministrazioni aggiudicatrici; garantire **procedure corrette**; approfittare della riforma per **semplificare la legislazione nazionale** e garantire alle amministrazioni aggiudicatrici e alle imprese un quadro coerente di regole certe e stabili, in particolare **evitando l'eccessiva regolamentazione** in fase di recepimento. finale finale finale

Anche l'8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazione del Senato si è pronunciata sul Libro verde nell'ambito di un'**indagine conoscitiva**.

Ai fini dell'elaborazione della proposta in materia di concessioni la Commissione europea ha invece tenuto conto dei risultati di due consultazioni pubbliche *on-line* tenute tra il 12 maggio

e il 9 luglio 2010 e dal 5 agosto al 30 settembre 2010.

Proposte nel settore degli appalti

Le nuove norme sono volte a modificare e sostituire la **direttiva 2004/17/CE** (appalti nel settore dell'acqua, dell'energia, dei servizi di trasporto e dei servizi postali) e la **direttiva 2004/18/CE** (appalti pubblici di lavori, forniture e servizi), allo scopo di **avvicinare, per quanto possibile, la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici.**

La Commissione europea, pur confermando la **validità degli obiettivi generali** della politica UE in materia di appalti (promozione di una concorrenza non discriminatoria e lotta alla corruzione), intende perseguire **ulteriori obiettivi** al fine di **semplificare e chiarire** una serie di aspetti della disciplina vigente in materia di appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda il **campo di applicazione**, le **procedure**, il valore delle **soglie**, la **selezione dei candidati**, la produzione dei **documenti** relativi alle gare di appalto, il **contrasto alla corruzione, ai favoritismi e ai conflitti di interesse.**

Altri interventi sono mirati a favorire la creazione di un vero e proprio **mercato europeo** degli appalti. Tra le novità proposte a tal fine figurano: il ricorso obbligatorio agli **appalti elettronici**; un'**attenuazione della distinzione tra selezione dei candidati e assegnazione del contratto di appalto** (in particolare per quanto riguarda la possibilità di valutare i criteri di aggiudicazione prima di quelli di selezione); un **migliore accesso delle PMI** al mercato degli appalti pubblici mediante la riduzione degli oneri e la **suddivisione degli appalti in lotti**; la previsione di un **regime speciale per i servizi sociali**; il **calcolo del costo del ciclo di vita** dei prodotti o dei servizi oggetto dell'appalto ai fini della sua aggiudicazione; le **modifiche dell'appalto** in corso di esecuzione; l'**uso strategico degli appalti**, prestando maggiore attenzione ai vincoli **sociali ed ambientali.**

Proposta sulle concessioni

L'obiettivo della proposta della Commissione europea – formulata anche sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea - è di **fornire un quadro giuridico certo** nel settore delle procedure di aggiudicazione delle concessioni, ed eliminare gli ostacoli che, da un lato, impediscono agli operatori economici di accedere ai mercati delle concessioni, dall'altro sconsigliano amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori di ricorrere a tali strumenti per perseguire i propri fini.

La Commissione ritiene che gli **ostacoli all'accesso al mercato delle concessioni** siano dovuti alle significative differenze tra le varie discipline nazionali, con particolare riferimento, tra l'altro, alle **norme procedurali**, ai **requisiti di pubblicità e trasparenza**, e ai **criteri di selezione e di aggiudicazione** che - secondo la Commissione – produrrebbero condizioni di disparità per gli operatori economici. Ulteriore motivo d'intervento indicato dalla Commissione è l'attuale **insufficiente tutela giuridica degli offerenti**, poiché le vigenti norme concernenti i **mezzi di ricorso nel settore degli appalti pubblici** non si applicano alle concessioni di servizi (e in una certa misura anche alle concessioni di lavori).

Esame presso le istituzioni dell'UE

Le proposte seguono la procedura legislativa ordinaria (già procedura di codecisione). Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno avviato l'esame in prima lettura. Allo stato attuale sono in corso i triloghi, vale a dire incontri informali tra rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, al fine di giungere a un accordo su un testo

comune che consenta l'adozione delle nuove direttive in prima lettura.

Dossier pubblicati

- [Riforma della disciplina degli appalti pubblici](#)
- [Libro verde sulla modernizzazione della politica UE in materia di appalti - COM\(2011\)15 \(06/04/2011\)](#)
- [Proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione \(COM\(2011\)897\) \(21/05/2012\)](#)

Documenti e risorse web

- [Documento finale sulle concessioni](#)
- [Documento finale sugli appalti](#)