

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1514

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LAVAGNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 1995

---

Norme per il recupero dei centri storici

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il «centro storico» costituisce il nucleo originario attorno al quale la città si è sviluppata nel tempo.

Su queste aree ristrette hanno gravitato e continuano a gravitare funzioni e attività via via differenziate e più complesse proporzionalmente al grado di estensione raggiunto dalla città nuova circostante. Degli 8.000 comuni italiani oltre 2.000 sono classificati come «centri storici», mentre più di 20.000 sono i semplici «nuclei storici». Si tratta di realtà tra loro profondamente differenziate per struttura, dimensioni, evoluzione storico-politica e socio-economica, posizione geografica e situazione ambientale. Di fatto i centri storici, congestionati dal traffico sempre più intenso, spesso abbandonati al degrado fisico e ambientale, rappresentano un serio problema gestionale che, pur atteggiandosi diversamente, è tuttavia comune alle grandi e piccole città. Se il decentramento economico e del terziario in particolare ha consentito un alleggerimento della pressione nei centri storici cittadini attraverso una più equilibrata utilizzazione dell'intero territorio urbano, rimane tuttavia vero che alcuni servizi e attività, legati strettamente alle caratteristiche di luoghi o edifici, non possono essere efficacemente trasferiti altrove. Il centro storico è destinato quindi a conservare una sua funzione di sede elettiva di talune attività economiche e finanziarie, oltreché sociali e culturali, e ciò costituisce un elemento importante di condizionamento nelle politiche di gestione di spazi nati per esigenze ed usi affatto diversi da quelli poi imposti dalla civiltà contemporanea. Pur in assenza di una compiuta definizione legislativa, la legge 6 agosto 1967, n. 765, identifica i centri storici nelle preesistenze abitative aventi «carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale». La legislazione fondamentale in materia di tutela di

centri storici è notoriamente costituita da due complessi normativi risalenti al 1939. La prima legge del 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni, è diretta alla tutela delle cose d'interesse storico e artistico attraverso vincoli per le destinazioni d'uso e autorizzazioni per realizzare, ad eventuale superamento di tali vincoli, modificazioni, restauri, rimozioni, demolizioni. La seconda legge fondamentale è del 29 giugno 1939, n. 1497, che, pur riguardando specificamente la tutela delle bellezze naturali, prevede vincoli paesaggistici che vengono estesi anche a «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale».

A parte tali strumenti normativi, il problema della conservazione degli edifici esistenti (e quindi della integrità dei centri storici) non ha trovato nell'ordinamento italiano una disciplina differenziata rispetto agli interventi in materia edilizia.

Uno scarno riferimento ai «vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico» in sede di elaborazione del piano regolatore generale è contenuto nell'articolo 7 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, che pure presenta come finalità primaria dell'ordinamento l'ampliamento edilizio urbano. La norma richiamata è stata modificata dalla prescrizione contenuta nell'articolo 1 della legge 19 giugno 1968, n. 1187, in base alla quale nei piani regolatori generali devono essere individuate le zone aventi qualità storico, ambientale e paesistico.

La cosiddetta legge-ponte, 6 agosto 1967, n. 765, prevede per gli agglomerati urbani a carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale esclusivamente «opere di consolidamento o di restauro, senza alterazioni di volumi» (quinto comma dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del

1942, aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765). In senso analogo la legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cosiddetta legge Bucalossi), a partire dal 1° gennaio 1979 consente nei centri abitati con caratteristiche storico-artistico-ambientali unicamente interventi di «restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico» (articolo 4, ottavo comma, lettera b).

Come ha evidenziato il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) nel corso del 1993 (Relazione presentata all'Assemblea del 22 aprile 1993), «l'evoluzione del sistema abitativo nazionale è sempre meno determinata dalla crescita quantitativa dello *stock* e sempre più dalle modificazioni che investono lo *stock* esistente. In particolare il superamento di ampia parte del disagio abitativo è affrontabile attraverso interventi di riqualificazione e riorganizzazione delle strutture insediative e non certamente attraverso la produzione di nuove quantità».

Vi deve essere quindi una maggiore e più efficace attenzione per gli interventi di riqualificazione urbanistica dei centri storici, attraverso l'adeguamento di diversi strumenti normativi e di raccordo tra diverse politiche settoriali.

Il presente disegno di legge predispone per le suddette finalità un sistema di norme agevolative che, riprendendo lo schema ormai utilizzato in molte leggi di agevolazione, prevede la concessione di crediti d'imposta in alternativa a contributi in conto capitale. Il credito d'imposta si presenta, infatti, quale strumento di incentivazione di carattere automatico, con riduzione quindi degli interventi di discrezionalità da parte degli organi preposti alla concessione dei benefici. Il contributo in conto capitale rappresenta invece una importante alternativa soprattutto per i soggetti che non hanno versamenti d'imposta dai quali poter scomputare il credito. Inoltre, il disegno di legge elimina una incongruenza in materia di detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con riferimento agli oneri per gli interessi pagati su mutui

ipotecari relativi alla abitazione principale, ricomprendendo nel beneficio anche i mutui contratti per il recupero di un immobile da adibire ad abitazione principale del contribuente.

Per quanto concerne le singole disposizioni, si osserva quanto segue.

L'articolo 1 enuncia le finalità della legge e gli strumenti fondamentali posti in essere per il perseguimento dell'obiettivo di recupero del patrimonio immobiliare dei centri storici.

L'articolo 2, in considerazione della relativa onerosità degli interventi, limita l'ambito di applicazione delle norme agevolative ai centri storici dei comuni con popolazione compresa fra 8.000 e 60.000 abitanti.

L'articolo 3 precisa che i soggetti ammessi ai benefici sono solo le persone fisiche, i condominii e le cooperative proprietarie di immobili.

L'articolo 4 definisce le tipologie di intervento ammesse ai benefici.

L'articolo 5 istituisce il Fondo nazionale per i centri storici al quale affluiscono le disponibilità per gli interventi.

L'articolo 6, oltre a definire gli strumenti agevolativi, precisa che i benefici previsti dalla legge non sono cumulabili con altre misure di incentivazione della medesima natura.

Gli articoli da 7 a 9 disciplinano le modalità di applicazione del credito d'imposta; la misura del credito d'imposta attribuito; la procedura di documentazione dei costi sostenuti; i criteri di ammissione ai benefici sulla base del *plafond* annuale; lo scomputo del credito ai fini dei versamenti IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA.

L'articolo 10 disciplina l'intervento attraverso il contributo in conto capitale.

L'articolo 11 prevede iniziative di controllo per perseguire comportamenti fraudolenti da parte di soggetti che possono usufruire dei benefici senza averne titolo.

L'articolo 12, conseguentemente a quanto previsto dall'articolo 11 in tema di controlli, disciplina l'aspetto sanzionatorio degli eventuali casi di abuso e dei comportamenti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

diretti a fornire dichiarazioni mendaci, attestazioni e documentazioni false.

L'articolo 13 integra l'attuale formulazione del comma 1 dell'articolo 13-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in tema

di detrazioni d'imposta, per ricomprenservi anche gli oneri per interessi relativi a mutui ipotecari contratti per il recupero di immobili.

L'articolo 14, infine, reca le norme di copertura.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Finalità della legge)*

1. Ai fini del recupero del patrimonio immobiliare privato dei centri storici ricompresi nei comuni di cui all'articolo 2, è disposta la concessione di contributi in conto capitale o di crediti d'imposta a parziale ristoro delle spese sostenute per gli interventi di recupero di cui all'articolo 4, nonché di detrazioni fiscali a fronte di oneri per interessi ai sensi dell'articolo 13.

## Art. 2.

*(Ambito di applicazione delle agevolazioni)*

1. Ai fini della presente legge i centri storici di cui all'articolo 1 sono quelli dei comuni con popolazione, accertata nell'ultimo censimento, compresa fra 8.000 e 60.000 abitanti, dotati di piano regolatore generale approvato e di strumenti urbanistici esecutivi per i centri storici.

2. Ai fini della presente legge sono considerati strumenti urbanistici esecutivi i piani particolareggiati, i piani quadro, i piani di recupero, i piani integrati e i corrispondenti strumenti esecutivi, ove esistenti, disciplinati dalle diverse leggi regionali.

## Art. 3.

*(Requisiti soggettivi ed oggettivi)*

1. Sono ammessi ai benefici previsti dalla presente legge le persone fisiche, i condomini e le cooperative, i proprietari di immobili ubicati nei centri storici.

## Art. 4.

*(Definizione degli interventi di recupero)*

1. I benefici sono concessi per le opere, purchè completate, di consolidamento, recupero, ristrutturazione, ripristino, manutenzione straordinaria e risanamento igienico-sanitario dell'immobile o delle unità immobiliari in esse comprese. Sono altresì ammesse, purchè ricomprese in una delle opere sopra indicate, le opere di installazione di impianti funzionali.

2. La conformità delle opere richiamate nel comma 1 allo strumento urbanistico esecutivo e la loro corrispondenza ai criteri di rispetto e di salvaguardia delle caratteristiche dell'arredo urbano devono essere certificate dal comune.

## Art. 5.

*(Fondo nazionale per i centri storici)*

1. Nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici è istituito il Fondo nazionale per i centri storici (FNCS) al quale affluiscono le disponibilità di bilancio destinate al perseguimento delle finalità della presente legge.

2. La dotazione finanziaria del Fondo è stabilita in lire 150 miliardi per ciascuno degli anni 1996 e 1997.

## Art. 6.

*(Incentivazioni per il recupero dei centri storici)*

1. A valere sulle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 5 e nei limiti di tali disponibilità è assicurato il ristoro parziale degli oneri sostenuti dai soggetti di cui all'articolo 3 mediante concessione di un credito di imposta o di un contributo in conto capitale.

2. I benefici previsti dalla presente legge non sono cumulabili con le altre agevolazioni previste da normative statali, regionali

o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 7.

*(Crediti di imposta)*

1. I soggetti di cui all'articolo 3 sono ammessi, per i periodi di imposta 1995 e 1996, a fruire di un credito di imposta commisurato al costo degli interventi di recupero di cui all'articolo 4.

2. Il credito di imposta di cui al comma 1 è concesso nella misura del 25 per cento per cento del costo effettivamente sostenuto, e comunque per un'importo non superiore a lire 80 milioni per ciascun soggetto interessato.

3. L'eventuale residuo di credito di imposta potrà essere utilizzato negli anni successivi al primo, fino a concorrenza del suo ammontare complessivo, comunque non oltre il decimo anno.

4. Il credito di imposta non può essere concesso in relazione alle opere completate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 8.

*(Norme di attuazione del credito d'imposta)*

1. Ai fini della concessione del credito di imposta previsto dall'articolo 7, i soggetti di cui all'articolo 3 dichiarano al Ministero dei lavori pubblici l'importo dei costi sostenuti con riferimento a ciascuna delle tipologie di intervento di cui all'articolo 4, comma 1.

2. Alla dichiarazione deve essere allegata la documentazione attestante la effettività della realizzazione degli interventi di recupero e la conformità degli stessi alle tipologie previste dall'articolo 4, comma 1. La predetta documentazione deve essere corredata da un perizia giurata redatta, nei limiti delle rispettive competenze professionali, da ingegnere o da architetto o da geometra, iscritti nei rispettivi albi professionali. La stessa documentazione è integrata dalle certificazioni di cui all'articolo 4, comma 2.

3. Sulla base delle dichiarazioni pervenute il Ministero dei lavori pubblici forma un elenco secondo l'ordine cronologico, risultante dalla data di spedizione mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, delle dichiarazioni medesime; entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della dichiarazione il Ministero verifica le disponibilità finanziarie di cui all'articolo 5 entro le quali è ammissibile la concessione del beneficio e comunica ai soggetti interessati l'ammontare del credito di imposta.

4. Le dichiarazioni sono inserite nell'elenco di cui al comma 3 solo se corredate della documentazione di cui al comma 2.

5. Per le dichiarazioni collocate nella medesima posizione nell'elenco di cui al comma 3, qualora le disponibilità finanziarie residue non permettano la concessione del beneficio nella misura determinata dall'articolo 7, il Ministero dei lavori pubblici dispone la riduzione percentuale di tale beneficio in eguale misura, salva l'integrazione, per l'anno 1997, con i fondi stanziati per tale anno, in applicazione del comma 8.

6. Sono esclusi dall'elenco di cui al comma 3 i soggetti che hanno richiesto i contributi di cui all'articolo 10.

7. Con decreto da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, il Ministro dei lavori pubblici rende noto l'avvenuto esaurimento degli stanziamenti previsti per ciascuna annualità e, contestualmente, trasferisce allo stato di previsione dell'entrata le somme corrispondenti all'ammontare complessivo dei crediti di imposta attribuiti ai soggetti beneficiari delle agevolazioni. In caso di mancato esaurimento degli stanziamenti previsti, il predetto trasferimento è disposto alla chiusura dell'esercizio finanziario.

8. Ai soggetti non ammessi, o ammessi solo parzialmente, per il periodo di imposta 1995 ai benefici per mancanza di capienza finanziaria, il credito di imposta è riconosciuto, con priorità nella formazione dell'elenco di cui al comma 3, nel periodo di imposta successivo nei limiti delle relative disponibilità finanziarie.



9. Il Ministro dei lavori pubblici trasmette al Ministro delle finanze, entro il 28 febbraio di ciascun anno, l'elenco contenente i beneficiari del credito di imposta con i relativi importi.

10. Con decreti del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo.

#### Art. 9.

##### *(Disposizioni tributarie)*

1. Il credito di imposta di cui all'articolo 7 deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta con riferimento al quale è concesso il beneficio. La comunicazione di concessione del beneficio, di cui al comma 3 dell'articolo 8, deve essere allegata alla medesima dichiarazione dei redditi. Il credito di imposta può essere fatto valere ai fini dei versamenti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), dell'imposta locale sui redditi (ILOR) e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) fino alla concorrenza dell'imposta dovuta per il periodo di imposta con riferimento al quale il credito è concesso; l'eventuale eccedenza può essere computata in diminuzione dei versamenti successivi.

2. A far data dalla comunicazione al Ministro delle finanze di cui all'articolo 12, comma 1, decorre il termine di cui all'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e all'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, ai fini del recupero del credito di imposta non spettante. Sulle somme dovute a tale titolo si applicano gli interessi nella misura stabilita dal comma 2 dell'articolo 12.

## Art. 10.

*(Contributi in conto capitale)*

1. Per gli interventi di cui all'articolo 4, in luogo dei crediti di imposta previsti dall'articolo 7, su richiesta dei soggetti interessati, sono concessi, negli anni 1996 e 1997, contributi in conto capitale in misura equivalente ai predetti crediti di imposta.

2. Per beneficiare dell'agevolazione di cui al comma 1, i soggetti inoltrano al Ministero dei lavori pubblici una domanda corredata degli elementi indicati con il decreto di cui al comma 5 e della certificazione di cui all'articolo 4; allegano altresì la documentazione di cui all'articolo 8, comma 2.

3. Non possono essere ammesse al contributo le opere ultimate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. I contributi in conto capitale sono concessi secondo le procedure di cui all'articolo 8 in quanto compatibili. Il Ministro dei lavori pubblici provvede, a partire dall'anno finanziario 1996, all'erogazione del contributo contestualmente alla comunicazione ai soggetti della ammissione ai benefici.

5. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici sono stabiliti i tempi e le modalità di presentazione delle domande di concessione ed erogazione dei benefici previsti dal presente articolo, nonché gli ulteriori adempimenti necessari per l'attuazione delle disposizioni in esso contenute.

6. Sono esclusi dalla concessione dei contributi di cui al comma 1 i soggetti che abbiano richiesto le agevolazioni di cui all'articolo 7.

## Art. 11.

*(Controlli a campione)*

1. Sulle domande ammesse ai benefici di cui agli articoli 7 e 10, successivamente alla fruizione dei medesimi, il Ministro dei lavori pubblici ha facoltà di disporre controlli a campione mirati alla verifica formale e

sostanziale della documentazione e a quella tecnica delle opere.

2. I controlli sono effettuati da funzionari ministeriali che possono avvalersi della collaborazione delle amministrazioni comunali interessate. Per l'affidamento e per la relativa responsabilità sono applicabili le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e del relativo regolamento di esecuzione.

#### Art. 12.

##### *(Revoca delle agevolazioni)*

1. In caso di insussistenza delle condizioni che danno diritto alla concessione dei benefici di cui alla presente legge, il Ministro dei lavori pubblici provvede alla revoca delle agevolazioni e ne dà immediata comunicazione al Ministro delle finanze.

2. In caso di revoca delle agevolazioni disposta ai sensi del comma 1, in aggiunta al recupero delle somme erogate, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria in misura da due a quattro volte l'importo dei crediti di imposta o dei contributi in conto capitale indebitamente fruiti. Sulle somme recuperate sono inoltre dovuti gli interessi in misura non inferiore al tasso di sconto vigente al momento della loro erogazione. Valgono in materia le disposizioni e le procedure che disciplinano la materia fiscale. Il relativo procedimento è in ogni caso affidato al Ministero delle finanze, anche nella ipotesi di concessione avvenuta ai sensi dell'articolo 10.

3. Chi rilascia o utilizza certificazioni o attestazioni di cui agli articoli 4, comma 2, 8 e 10 attestanti fatti materiali non rispondenti al vero è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da dieci a cento milioni di lire.

4. Le somme restituite ai sensi del comma 2 sono versate in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, al Fondo di cui all'articolo 5, per l'attuazione degli interventi di cui alla presente legge.

## Art. 13.

*(Detrazioni imposta per oneri relativi  
a interessi)*

1. Al comma 1 dell'articolo 13-*bis*, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo la lettera *i*) è aggiunta la seguente:

«*l*) gli interessi passivi, e relativi oneri accessori, nonchè le quote di rivalutazione dipendenti da clausole di indicizzazione pagati a soggetti residenti nel territorio dello Stato o di uno Stato membro della Comunità europea ovvero a stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti in dipendenza di mutui garantiti da ipoteca su immobili contratti per l'effettuazione degli interventi di recupero di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, relativi all'unità immobiliare adibita o da adibire ad abitazione principale, per un importo non superiore a 4 milioni di lire. Per abitazione principale s'intende quella nella quale il contribuente dimora abitualmente. La detrazione spetta non oltre il periodo d'imposta nel corso del quale è variata la dimora abituale; non si tiene conto delle variazioni dipendenti da trasferimenti per motivi di lavoro. In caso di contitolarità del contratto di mutuo o di più contratti di mutuo, il limite di 4 milioni di lire è riferito all'ammontare complessivo degli interessi, degli oneri accessori e delle quote di rivalutazione sostenuti. Ai fini del limite di 4 milioni di lire si tiene conto anche degli eventuali oneri per i quali viene fatta valere la detrazione ai sensi della lettera *b*)».

## Art. 14.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 250 miliardi per l'anno 1996 e lire 250 miliardi per l'anno 1997, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento

iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

