
REGIONE PIEMONTE
PROVINCIA DEL VERBANO CUSIO OSSOLA
COMUNE DI BAVENO

PIANO REGOLATORE GENERALE
approvato con D.G.R. n°31-13215 del 08.02.2010
con individuazione delle aree assimilabili a zone
omogenee "A" e "B" del D.M. n. 1444/1968

committente :
COMUNE DI BAVENO

area di sviluppo e fase di progetto:

tipologia elaborato
Relazione di analisi e valutazione di assimilabilità
alle aree omogenee "A" e "B" del D.M.
1444/1968

codice elaborato
002_04_E_2104_06_PO



01	29/04/21	Consegna

data
APRILE 2021

progettazione:



RIPAMONTI STUDIO ASSOCIATO
vicolo Pasquello, 8 - 28887 - OMEGNA (VB)
tel +39 0323 63352 - fax + 39 0323 63352
e-mail info@ripamontistudio.net

SOMMARIO:

1. PREMESSE.....	1
2. ANALISI DEI CONTENUTI DEL D.M. 1444 DEL 2 APRILE 1968.....	2
3. ANALISI DEI CONTENUTI DELLA L.R. 56/1977	6
4. ANALISI DEI CONTENUTI DELLA LEGGE 160/2019 ART. 1 COMMI DA 219 A 224	7
5. VALUTAZIONE DELLE DESTINAZIONI FUNZIONALI DI PRG VIGENTE (CRITERI DI ASSIMILABILITA' ALLE ZONE A E B DEL D.M. 1444/1968).....	9

1. PREMESSE

La legge 160 del 27 dicembre 2019, articolo 1, comma 219, recita:

“per le spese documentate, sostenute nell’anno 2020, relative agli interventi, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti ubicati in zona A o B ai sensi del decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444, spetta una detrazione dall’imposta lorda pari al 90 per cento”.

Con legge 178 del 30 dicembre 2020 la scadenza prevista sopra è stata prorogata al 2021.

Il provvedimento fiscale, che consente una detrazione d’imposta, ha preso la denominazione corrente di “bonus facciate”.

La “ratio” della normativa in questione è di incentivare gli interventi edilizi “finalizzati al decoro urbano” (cfr. Agenzia delle Entrate circolare n. 2/E del 14 febbraio 2020).

Il provvedimento è limitato agli edifici ricadenti in zone classificate A o B dal D.M. 1444/1968.

2. ANALISI DEI CONTENUTI DEL D.M. 1444 DEL 2 APRILE 1968

Il D.M. 1444/1968 contiene indicazioni e prescrizioni finalizzate alla formazione e revisione degli strumenti urbanistici ai sensi della legge 765/1967.

In particolare l'articolo 1 del D.M. 1444/1968 precisa il campo di applicazione del decreto:

Art. 1 – *Campo di applicazione.* – *Le disposizioni che seguono si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati e lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti.*

L'articolo 2 del D.M. 1444/1968 introduce una classificazione delle zone territoriali omogenee coerentemente con il contenuto della legge 765/1967 art. 17 che demanda l'applicazione dei parametri edilizi degli strumenti urbanistici alla definizione di tali "zone territoriali omogenee".

L'articolo 2 del D.M. 1444/1968 recita:

Art. 2 – *Zone territoriali omogenee.* – *Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:*

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq.;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B)

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui – fermo restando il carattere agricolo delle stesse – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Dalla lettura del testo dell'articolo 2 riportato sopra risulta:

- le aree territoriali omogenee individuate sono 6 e intendono rappresentare l'intera gamma delle classificazioni di uno strumento urbanistico;
- in taluni casi la classificazione avviene sulla base della descrizione delle caratteristiche territoriali e urbanistiche;
- in altri casi la classificazione viene determinata attraverso l'applicazione di parametri quantitativi;
- in ulteriori casi la zona omogenea viene determinata sulla base di destinazioni funzionali d'uso per gli insediamenti.

Nel dettaglio dalle descrizioni di zona omogenea dell'articolo 2 del D.M. 1444/1968 si evince quanto segue:

- zona A:
 - si tratta di “agglomerati urbani”, quindi con esclusione di singoli immobili;
 - riguarda parti che si qualificano per il “carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale” (agglomerati, porzioni di agglomerati, aree circostanti); si tratta di una valutazione qualitativa riconosciuta a parti di territorio dotate di carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale; gli aspetti storici fanno riferimento alla datazione, quelli artistici al valore qualitativo degli edifici, quelli di pregio ambientale alla percezione di un insieme, formato da un agglomerato e dalle aree circostanti, a cui viene riconosciuto un valore complessivo caratteristico dell'ambiente
- zona B:
 - si tratta di zone edificate in tutto o in parte;
 - le zone B sono diverse dalle zone A in quanto non è richiesto che presentino “carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale”, quindi riguardano insediamenti più recenti e più “comuni” rispetto alle zone A;
 - per l'identificazione del caso di zone “parzialmente edificate” il D.M. 1444/1968 prevede due parametri di valutazione:
 - a) la superficie coperta degli edifici esistenti deve essere pari o superiore a 1/8 (12,5%) della

superficie fondiaria della “zona”;

b) la densità territoriale (dei volumi presenti) deve superare l'indice di $1,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$;

- la verifica quantitativa di tali parametri è condizione per circoscrivere e riconoscere quali “zona B” le aree di pertinenza di insediamenti che rientrino nei valori indicati; tale condizione è soggetta a modificarsi nel tempo per effetto dell’attuazione di previsioni insediative degli strumenti urbanistici;
 - la definizione di zona omogenea B prescinde dalle destinazioni funzionali d’uso degli insediamenti (si escludono per confronto quelle specificamente attribuite ad altre zone omogenee);
- zona C:
 - si tratta di superfici inedificate o con edificazione esistente i cui parametri di superficie coperta e di densità territoriale risultino inferiori ai limiti indicati per le zone B;
 - le zone C sono destinate a nuovi “complessi” insediativi, quindi non a semplici insediamenti singoli o isolati;
 - la definizione di zona omogenea C prescinde dalle destinazioni funzionali d’uso degli insediamenti (si escludono per confronto quelle specificamente attribuite ad altre zone omogenee); nella prassi degli strumenti urbanistici le zone C sono state essenzialmente riconosciute ad aree libere con funzioni residenziali o ad esse assimilabili e con esse compatibili;
- zona D:
 - si tratta di zona con specifica destinazione d’uso funzionale per impianti industriali; la definizione del D.M. 1444/1968 comprende in aggiunta la dizione “o ad essi assimilabili”; è da ritenere che si possa trattare di funzioni complementari a quella produttiva (magazzini, servizi che richiedono edifici di grande superficie, ecc.); non sono da ritenere assimilabili agli impianti industriali funzioni che riguardano soprattutto la presenza di persone e non la produzione di beni materiali (uffici, commercio al dettaglio, ricettività temporanea e turistica, ecc.);
 - la destinazione a nuovi insediamenti per impianti industriali può assumere sia il significato di aree già inedificate, sia di aree parzialmente edificate ove sono possibili nuovi insediamenti;

- zona E:
 - si tratta del territorio destinato a usi agricoli;
 - non rientrano nelle zone E le aree che, pur avendo “carattere agricolo”, richiedano di essere considerate come zone C come conseguenza del “frazionamento delle proprietà”.
- zona F:
 - si tratta di aree “destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale” intendendosi come tali quelle che rivestono interesse (e uso) pubblico (standard);
 - in aggiunta agli “standard” sono da ritenere di interesse generale le aree destinate a impianti e servizi tecnologici.

Per quanto riguarda gli effetti prodotti dalla legge 160 del 27 dicembre 2019 in tema di “bonus facciate” interessa essenzialmente definire i limiti e gli aspetti che consentono di distinguere le zone omogenee A e B in base ai contenuti del D.M. 1444/1968.

Per tutte le 6 definizioni dell’art. 2 del D.M. 1444/1968 si tratta di “zone omogenee”, quindi di aree che si caratterizzano ciascuna per proprie caratteristiche di coerenza.

Per le zone A il principale elemento di distinzione è la presenza totale o predominante (tanto da identificare una caratterizzazione omogenea) di immobili “di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale”.

Tali aspetti riguardano di norma le aree definite dagli strumenti urbanistici quali centri, borghi o nuclei storici e/o di antica formazione / origine.

Per le zone B sono da considerare molteplici aspetti risultanti dall’analisi dell’intero articolo 2 del D.M. 1444/1968:

- le aree ricadenti in zona B sono, almeno in parte, edificate;
- non hanno caratteristiche storico-artistico-ambientali di pregio, riconducibili alle zone A;
- i parametri di riferimento della superficie coperta e della densità territoriale sono riconducibili ad aree omogenee definite al momento della formazione dello strumento urbanistico, ma sono inevitabilmente modificate nelle fasi successive per effetto dell’attuazione degli strumenti urbanistici stessi (il che comporterebbe di ricalcolare i parametri ad ogni rilascio di titolo abilitativo edilizio);
- le zone B possono comprendere diverse destinazioni funzionali d’uso, escludendo quelle che il D.M. 1444/1968 attribuisce specificamente ad altre zone (D, E ed F).

3. ANALISI DEI CONTENUTI DELLA L.R. 56/1977

Con l'entrata in vigore delle legislazioni delle Regioni relative alla formazione degli strumenti di governo del territorio si è superata di fatto la ripartizione in zone territoriali omogenee, così come elencate nel D.M. 1444/1968 articolo 2.

In Regione Piemonte l'approvazione della prima "legge urbanistica" è avvenuta il 5 dicembre 1977 con L.R. 56/1977.

Successivamente la L.R. 56/1977 è stata oggetto di numerose modifiche, integrazioni e variazioni.

Il testo della L.R. 56/1977, secondo le più recenti modifiche introdotte nel 2013, contiene uno specifico articolato relativo a norme da applicare ad aree con destinazioni funzionali "omogenee":

- standard urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale (art. 21);
- standard urbanistici: servizi sociali ed attrezzature di interesse generale (art. 22);
- densità territoriali e fondiari nelle zone residenziali (art. 23);
- insediamenti storici e beni culturali e paesaggistici (art. 24);
- aree destinate ad attività agricole (art. 25);
- localizzazione e riuso di aree ed impianti industriali, artigianali, commerciali e terziari (art. 26).

Gli strumenti di pianificazione locali formati in Regione Piemonte ai sensi della L.R. 56/1977 prescindono dalla classificazione delle zone territoriali omogenee del D.M. 1444/1968.

Pertanto è necessaria una valutazione di merito dei contenuti degli strumenti urbanistici per individuare dove possano essere riconosciute caratteristiche di "assimilabilità" tra classificazioni di Piano Regolatore Generale formato ai sensi della L.R. 56/1977 e zone omogenee del D.M. 1444/1968.

4. ANALISI DEI CONTENUTI DELLA LEGGE 160/2019 ART. 1 COMMI DA 219 A 224

L'articolo 1 della legge 160/2019, comma 219, stabilisce che agli "interventi ... finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti ubicati in zona A o B ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, spetta una detrazione dall'imposta lorda pari al 90 per cento".

Il comma 221 del citato articolo 1 della legge 160/2019 puntualizza che al beneficio di imposta sono ammessi "esclusivamente gli interventi sulle strutture opache della facciata, su balconi o su ornamenti e fregi".

Requisito essenziale per i benefici fiscali risulta essere l'ubicazione in zona omogenea A o B, come definite dal D.M. 1444/1968.

Tali "zone omogenee" non sono direttamente presenti negli strumenti urbanistici formati secondo le disposizioni delle leggi regionali che non contengono tale classificazione.

La "zonizzazione" del territorio può risultare da precedenti strumenti di pianificazione locale, antecedenti l'entrata in vigore della legge regionale, pertanto conformi al D.M. 1444/1968, ma tuttavia "decaduti" al momento dell'approvazione di quelli successivi.

E' inoltre evidente come il riconoscimento originario di criteri di classificazione del territorio in zone omogenee (parametri, funzioni, caratteri morfologici, tipologici, ambientali) sia allo stato attuale modificato rispetto alle condizioni in essere al momento di formazione dello strumento urbanistico basato sul D.M. 1444/1968 a causa degli interventi edilizi successivi attuatisi nel corso di decenni.

Risulta tuttavia perseguibile un'analisi dei caratteri urbanistici e insediativi del territorio considerato che permetta di definire allo stato attuale le parti di esso assimilabili alle zone A e B del D.M. 1444/1968.

Tale orientamento è espresso nella circolare n. 2/E del 2020 dell'Agenzia delle Entrate che indica esplicitamente gli interventi ubicati in zona A o B "o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali".

L'indicazione è confermata dall'interpello Agenzia Entrate n. 23/2021 che precisa "che la detrazione - "bonus facciate" - spetta anche qualora gli edifici si trovino in zone assimilabili o equipollenti alle predette zone A o B".

Nelle indicazioni fornite dall’Agenzia delle Entrate si specifica inoltre che “il D.M. n. 1444/1968 costituisce un riferimento necessario per i Comuni in sede di redazione degli strumenti urbanistici ma non impone alle Amministrazioni locali di applicare nei propri territori la suddivisione in zone e la conseguente denominazione ivi prevista”.

Da parte dell’Agenzia delle Entrate si precisa che è necessario che l’assimilazione risulti dalle certificazioni urbanistiche rilasciate dal Comune”.

5. VALUTAZIONE DELLE DESTINAZIONI FUNZIONALI DI PRG VIGENTE (CRITERI DI ASSIMILABILITA' ALLE ZONE A E B DEL D.M. 1444/1968)

La verifica di assimilabilità delle classificazioni funzionali di PRG vigente viene effettuata per le definizioni di zona omogenea A e B riportate dall'art. 2 del D.M. 1444/1968.

Per quanto riguarda le "zone A" si tratta di "agglomerati urbani" (o loro porzioni) per le quali sono riconoscibili caratteri di valenza storica, artistica e di pregio ambientale.

La riconoscibilità avviene quindi per aspetti dipendenti dalla presenza / prevalenza di insediamenti di antica origine e/o di edifici e spazi aperti urbani dotati di requisiti qualitativi architettonico-documentari.

Per le "zone B" gli elementi a cui fare riferimento per il riconoscimento di assimilabilità sono i seguenti:

- parti di territorio totalmente o parzialmente edificate;
- riferimento alla edificazione "parziale" esistente nelle aree ove risulta da osservazione dello stato di fatto, indipendentemente dalla verifica anteriore alla formazione del piano dei parametri di superficie coperta e di densità territoriale;
- esclusione di caratteristiche riconducibili ad altre "zone omogenee" diverse da "B":
 - aree di nuovo insediamento (C);
 - parti di territorio destinate a insediamenti industriali e assimilati (D);
 - parti di territorio per usi agricoli (E);
 - parti di territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale (standard e impianti tecnologici urbani) (F).

Il PRG vigente individua e classifica i "Nuclei di Antica Formazione (N.A.F.)" con riferimento all'articolo 24, 1° comma, punto 2) della L.R. 56/1977; secondo la dizione di tale comma si tratta di aree riconducibili a "nuclei minori ... con le relative aree di pertinenza aventi valore storico-artistico e/o paesaggistico o documentario".

In base a tale descrizione i contenuti caratterizzanti dei N.A.F. risultano assimilabili alla definizione per le zone omogenee “A” riportata all’art. 2 del D.M. 1444/1968.

Il PRG vigente individua e classifica inoltre alcune destinazioni funzionali e caratterizzazioni insediative per le quali ricorrono gli elementi caratteristici di riconoscimento di assimilabilità quali zone omogenee “B” del D.M. 1444/1968 riportati all’articolo 2 citato sopra.

Secondo le definizioni del PRG vigente si tratta di:

- AREE EDIFICATE AD USO PREVALENTEMENTE RESIDENZIALE (A.E.R.): “aree caratterizzate dalla presenza di costruzioni destinate completamente, o prevalentemente, ad uso di residenza permanente e temporanea” (articolo 21 NTA); sono aree “totalmente o parzialmente” edificate, per le quali sono ammessi anche interventi di nuova costruzione che si caratterizzano come “completamenti” e che non assumono il carattere di “nuovi insediamenti”; le A.E.R. non sono destinate a insediamenti industriali, a usi agricoli o a “standard”;
- AREE DI INSEDIAMENTO DI IMPIANTI AD USO DI ATTIVITA’ TERZIARIE COMMERCIALI E DI SERVIZIO (I.T.): “parti di territorio destinate anche in forma mista ad attività compresenti, produttive e terziarie, commerciali e di servizio” (art. 25 NTA); si tratta delle aree in tutto o in parte edificate, con esclusione di aree libere per nuovi insediamenti e di aree con previsioni di destinazioni funzionali esclusivamente industriali o assimilate, agricole o a “standard”;
- AREE PER ATTIVITA’ TURISTICO-RICETTIVE DI TIPO ALBERGHIERO (A.T.A.): “parti del territorio comunale destinate ad ospitare insediamenti turistico-ricettivi di tipo alberghiero con i relativi servizi e accessori” (art. 26 NTA); si tratta di aree “totalmente o parzialmente” edificate, con esclusione di aree libere per nuovi insediamenti e di aree con previsioni di destinazioni funzionali industriali o assimilate, agricole o di “standard”;
- AREE PER STRUTTURE TURISTICO-RICETTIVE DI TIPO EXTRALBERGHIERO (A.T.E.): “parti di territorio comunale destinate a ospitare insediamenti turistico-ricettivi di tipo extralberghiero e campeggi con i relativi servizi ed accessori” (art. 27 NTA); si tratta di aree parzialmente edificate, individuando come “edificazione” esclusivamente le pertinenze di costruzioni stabili (potenziali oggetto di interventi finalizzati al recupero o restauro delle facciate esterne); sono escluse aree libere di nuovo insediamento e i manufatti con caratteristiche di costruzioni “mobili”; dalle aree A.T.E. sono escluse previsioni di funzioni industriali o assimilabili, agricole e a “standard”.

Non risultano assimilabili alle zone omogenee A e B del D.M. 1444/1968 le aree ricadenti nelle seguenti destinazioni funzionali classificate dal PRG:

- AREE DI COMPLETAMENTO A USO PREVALENTEMENTE RESIDENZIALE (A.C.R.); si tratta di aree che, pur risultando interne o contigue al tessuto urbanizzato, sono destinate a interventi di nuova edificazione e non a interventi di recupero e restauro della facciata esterna di edifici esistenti che costituiscono il riferimento del “bonus facciate”;
- AREE DI NUOVA EDIFICAZIONE A USO PREVALENTEMENTE RESIDENZIALE SOTTOPOSTE A S.U.E. (A.N.R.); si tratta di aree riconducibili alle zone omogenee C del D.M. 1444/1968, in quanto destinate a “nuovi complessi insediativi”;
- AREE DI INSEDIAMENTO DI IMPIANTI PER LA PRODUZIONE DI BENI E/O SERVIZI (I.P.); sono aree con prevalente funzione produttiva industriale o artigianale, riconducibile alle zone omogenee D del D.M. 1444/1968 ovvero a “parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilabili”;
- AREE PER IL FLOROVIVAISMO E CENTRI PER IL GIARDINAGGIO (A.F.G.) E AREE DESTINATE AD ATTIVITA’ AGRICOLE (A.A.); sono aree con funzione primaria agricola riconducibili alle zone omogenee E del D.M. 1444/1968 (“parti del territorio destinate a usi agricoli”);
- AREE PER SERVIZI SOCIALI ED ATTREZZATURE PUBBLICHE E DI USO PUBBLICO e AREE PER IMPIANTI URBANI E SERVIZI TECNOLOGICI; si tratta di aree principalmente relative a standard per funzioni pubbliche riconducibili alle aree omogenee F del D.M. 1444/1968 (“parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale”).

Sono escluse dall’assimilazione con zona omogenea A e B le aree classificate dal PRG come “AREE CON INSEDIMENTI PREESISTENTI ASSOGGETTABILI A INTERVENTI DI RIUSO PER DESTINAZIONI TERZIARIE E RESIDENZIALI (A.P.R.); si tratta di aree riconducibili in origine a zona omogenea D del D.M. 1444/1968 e assoggettabili a riuso per mezzo di categorie di intervento eccedenti quelli di recupero o restauro di facciate esterne indicati dal “bonus facciate”.

Sono escluse le AREE PER IMPIANTI PER ATTIVITA’ SPORTIVE, LUDICHE E RICREATIVE (A.S.L.) e le AREE PER LA BALNEAZIONE, LA RICREAZIONE E IL SOGGIORNO ALL’APERTO E PER LE ATTIVITA’ CANTIERISTICHE E DI ASSISTENZA ALLE IMBARCAZIONI in quanto aree non prevalentemente edificate.

Sulle planimetrie del PRG vigente, allegate alla presente relazione, sono indicate le perimetrazioni delle aree assimilabili a “zone omogenee” A e B del DM 1444/1968.

Nella tabella seguente sono indicativamente individuate le possibili “zone omogenee” di riferimento al DM 1444/1968 per le categorie di destinazione d’uso del PRG vigente.

CATEGORIE DI DESTINAZIONE D’USO DI PRG	ZONE OMOGENEE DI DM 1444/1968 “ASSIMILABILI”					
	A	B	C	D	E	F
NAF	●					
AER		●				
IT		● (1)				
ATA		● (1)				
ATE		● (1) (2)				
ACR			●			
ANR			●			
IP				●		
AFG					●	
AA					●	
SERVIZI SOCIALI E ATTREZZATURE PUBBLICHE						●
APR				●		

(1) escluse le aree libere per nuovi insediamenti

(2) esclusi manufatti con caratteristiche di “costruzioni mobili”