

MEMORIA RELATIVA ALL'AUDIZIONE DEL 18 GIUGNO 2024, RELATIVA ALLA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE N. 69/2024

1. Compagnia delle Opere è un'associazione fondata nel 1986 che ha il fine di sostenere imprenditori, enti senza scopo di lucro, manager e professionisti nello sviluppo delle imprese e delle attività professionali in un orientamento per il bene di tutti. Chi vi partecipa è mosso dal desiderio di affrontare in modo integralmente umano e con strumenti innovativi le sfide imprenditoriali, professionali, socioeconomiche e culturali del nostro tempo. Cdo si pone come vision la promozione di uno sviluppo caratterizzato da una sempre più approfondita valorizzazione della libertà e della responsabilità come fonte di maturazione personale e di un'autentica vita sociale e delle relazioni come fonte di crescita personale, professionale e imprenditoriale. Cdo promuove una sana tensione verso l'eccellenza come riconoscimento dei talenti personali e delle risorse naturali e crede nell'impresa e nelle attività professionali come contributo al bene di tutti.

Oggi la community dei Soci Cdo conta circa 10.000 imprese associate, profit e non profit, distribuite su 24 sedi territoriali sparse sul territorio nazionale, oltre a più di 15 sedi estere. Le imprese associate appartengono per la maggior parte alla categoria delle PMI e operano nei principali settori dell'economia italiana. La vita associativa in Italia è animata dalla presenza di 8 filiere attive in svariati settori, tra cui la principale è la filiera dell'edilizia con circa 1.000 aziende aderenti. Le filiere organizzano confronti stabili e approfondimenti su tematiche strategiche e attuali.

2. Il Decreto Legge n. 69/2024 è certamente un intervento positivo perché contribuisce a risolvere alcune situazioni concrete e molto ricorrenti che la normativa del settore - purtroppo non organica, molto spesso troppo datata e continuamente modificata da disposizioni che spesso non sono coordinate con le altre - hanno generato in danno dei cittadini e degli operatori di tutta la filiera edilizia.

Questo Decreto ha quindi il merito di cercare di offrire una soluzione alle numerose esigenze rappresentate dagli attori coinvolti nel processo edilizio nell'esigenza di sbloccare la situazione di stallo - come è stata descritta nella relazione - in cui oggi versa il mercato immobiliare.

Menzione particolare merita la disciplina sulle strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19 per finalità sanitarie, assistenziali ed educative. Stabilire che tali tipologie di strutture possano rimanere installate, se viene dimostrata la persistente attualità dell'esigenza e fatte sempre salve le decisioni dei Comuni, è un modo per riconoscere valore nel tempo agli sforzi fatti durante la pandemia da quelle realtà assistenziali ed educative che rappresentano una delle colonne portanti del Paese.

3. In vista della conversione in legge ci sono alcuni spunti che potrebbero essere considerati per ulteriormente migliorare l'impatto della nuova normativa sulla vita dei cittadini e sull'operato delle aziende e dei professionisti che lavorano nel settore dell'edilizia. Ma anche a semplificare l'attività delle amministrazioni comunali.

Un primo aspetto riguarda l'art. 31 del DPR 380/2001.

Si tratta di una norma molto importante che riguarda gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire e quelli realizzati in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto al titolo edilizio.

Il DL è già intervenuto su questa norma prevedendo una procedura che consenta ai Comuni la rimozione delle opere abusive e la successiva valorizzazione del bene o del sedime acquisito al patrimonio del Comune.

Rimane tuttavia immutata la previsione che stabilisce l'acquisizione di diritto (e gratuita) al patrimonio comunale di questa tipologia di opere.

Sebbene la finalità sanzionatoria e ammonitiva della previsione sia chiara è altrettanto vero che, nella prassi, essa spesso conduce a effetti paradossali e distorsivi con Comuni che si ritrovano proprietari di porzioni di manufatti e fabbricati, che sono per la massima parte legittimi.

Perché, come dice la norma, se non interviene la demolizione nel termine di 90 giorni previsto dalla norma, il Comune si ritrova automaticamente (la norma dice "di diritto") proprietario delle opere senza alcuna possibilità di valutare l'opportunità e l'effettiva necessità per l'interesse pubblico di tale acquisizione.

Sarebbe quindi auspicabile che nella conversione in legge venisse rimossa la previsione di un'acquisizione "di diritto" introducendo la possibilità che sia lo stesso Comune ad effettuare una valutazione caso per caso che possa verificare l'utilità e l'opportunità di tale acquisizione rispetto all'interesse pubblico perseguito.

4. Un secondo tema sul quale sarebbe opportuno intervenire è quello delle tolleranze esecutive che vengono definite e come tali ammesse se realizzate entro il 24 maggio 2024. Trattandosi di profili di scarso rilievo rispetto alle tolleranze costruttive (che sono invece state ancorate a parametri percentuali oltre i quali non sono più "tollerate") non si capisce perché limitarne la possibilità alla data del 24 maggio 2024.

Sembrerebbe quindi più opportuno eliminare questo riferimento e stabilire che le tolleranze esecutive come tali non costituiscono violazioni edilizie anche per l'avvenire.

5. Un'ulteriore riflessione merita la tematica relativa alla "doppia conformità".

La relazione al Decreto ha giustamente osservato che si tratta di un istituto di difficile applicazione, a causa del fatto che raramente un edificio riesce a rispettare integralmente tutte le disposizioni edilizie e urbanistiche vigenti sia al momento di realizzazione dell'intervento sia al momento di presentazione della domanda di sanatoria.

A ciò si aggiunga che spesso risulta molto difficile a distanza di decenni ricostruire la normativa urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento.

Conseguentemente il DL, confermando la regola della doppia conformità per le ipotesi più gravi (come quelle dell'art. 31 di cui parlavamo prima), ha voluto invece superarla per i casi di parziali difformità dal permesso di costruire ovvero alle ipotesi di assenza o difformità dalla SCIA.

Il nuovo art. 36 bis introdotto dal Decreto prevede quindi che possa essere rilasciata la sanatoria se l'intervento risulti conforme (i) alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda e (ii) alla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento.

Si verifica però il paradosso che se l'intervento fosse conforme alla disciplina edilizia vigente alla presentazione della domanda ma non all'epoca dell'intervento, non resterebbe che demolirlo... per poi poterlo ricostruirlo esattamente così com'è (dato che le norme edilizie di oggi lo consentono).

Per qualche tempo aveva preso piede la c.d. sanatoria giurisprudenziale che, appunto, consentiva di ritenere sanabili gli immobili che risultassero conformi (anche solo) alla disciplina urbanistica ed edilizia vigenti al momento della domanda. Si trattava di un orientamento dei giudici amministrativi che muoveva dal dato sostanziale di ritenere irragionevole ordinare la demolizione di una immobile che l'istante dopo avrebbe potuto essere ricostruito nello stesso modo (perché, appunto, conforme alla disciplina vigente). Purtroppo, il dato letterale dell'art. 36 ha nel tempo svuotato questo orientamento.

Ma oggi si è deciso di intervenire normativamente sul tema. E allora, sarebbe opportuno che la nuova norma del DL venisse corretta prevedendo che la disciplina edilizia che deve essere verificata ai fini della sanatoria sia solo quella vigente al momento della presentazione della domanda.

Laddove poi si temesse che in questo modo alcuni Comuni potrebbero approvare varianti agli strumenti urbanistici al solo fine di consentire la sanatoria di interventi realizzati in difformità dalla normativa comunale vigente al momento della richiesta di sanatoria e all'epoca dell'esecuzione dell'intervento, sarebbe sufficiente prevedere che la conformità vada accertata con riferimento alla normativa urbanistica ed edilizia vigente non già al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria quanto piuttosto alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

6. La legge di conversione del D.L. n. 69/2024 può inoltre rappresentare l'occasione per introdurre disposizioni in materia di pianificazione urbanistica generale dei Comuni che diano conferma all'interpretazione all'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 secondo cui, anche nelle ipotesi di realizzazione di edifici aventi una volumetria maggiore di tre metri cubi per metro quadro di area edificabile o un'altezza superiore a 25 metri, non si pone la necessità della previa approvazione di un piano attuativo laddove l'area destinata all'edificazione ricada in un ambito caratterizzato da una struttura urbana definita e urbanizzata.

Ancora di recente si sono avute interpretazioni della norma di segno opposto, che inducono la necessità di fare chiarezza in proposito, anzitutto a tutela dei cittadini che hanno acquistato unità immobiliari aventi le caratteristiche sopra riportate o sottoscritto contratti preliminari relativi a tali unità immobiliari.

A sua volta l'articolo 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi.

In particolare, per quanto riguarda le zone "B", tale norma stabilisce che *"l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7"*.

Ora, nel caso di ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata per i quali pertanto non si rende necessaria l'approvazione di un piano attuativo, dovrebbe ritenersi comunque consentito derogare al limite d'altezza previsto nella norma ora citata.

Al fine di eliminare le incertezze interpretative sia per gli interventi già effettuati, sia per quelli in corso di realizzazione sia per quelli futuri, sarebbe opportuno che fosse approvata una norma di interpretazione autentica che escluda la necessità della preventiva approvazione di un piano attuativo negli ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata e che chiarisca che in questo caso è consentito derogare ai limiti di altezza di cui al sopra citato articolo 8 del D.M. n. 1444/1968.

Laddove non si reputasse percorribile tale ipotesi, si potrebbe prevedere che i permessi di costruire o le SCIA che riguardino la realizzazione di edifici di volumetria superiore a tre metri cubi per metro quadro di area edificabile o di altezza superiore a 25 metri, rilasciati o consolidatisi fino alla data di entrata in vigore della nuova norma senza la preventiva approvazione di un piano attuativo, siano considerati legittimi e che in relazione a tali interventi sia consentito derogare alle previsioni in tema di altezze di cui all'articolo 8 del D.M. n. 1444/1968, purché gli interventi stessi siano localizzati in ambiti caratterizzati da una

struttura urbana definita e urbanizzata. Ai fini di tale valutazione, lo stato di definizione e di urbanizzazione degli ambiti nei quali ricadono gli interventi edilizi si dovrebbe presumere.

Per gli interventi futuri, si potrebbe prevedere che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della nuova norma, i Comuni, mediante deliberazione di Consiglio comunale, provvedano a identificare gli ambiti del proprio territorio in cui, in caso di superamento dei limiti di altezza e di volumetria di cui all'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è richiesta la preventiva approvazione di un piano attuativo.

In ogni caso andrebbe prevista la necessità di provvedere al reperimento, anche mediante monetizzazione, delle dotazioni territoriali di servizi eventualmente richieste per l'intervento dagli strumenti urbanistici comunali.

7. Valutiamo inoltre necessario un intervento normativo volto a precisare le condizioni al ricorrere delle quali un intervento di demolizione e di successiva ricostruzione possa considerarsi rientrante nella nozione di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche in questo caso anzitutto a tutela dei cittadini che hanno acquistato o si siano impegnati ad acquistare unità immobiliari interessate dalla norma.

In tal senso, al fine di conferire certezza giuridica sia agli interventi realizzati, sia a quelli in corso, sia a quelli futuri, sarebbe opportuna una norma di interpretazione autentica la quale chiarisca che costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione realizzati o assentiti a decorrere dall'entrata in vigore dell'articolo 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che abbiano portato o portino alla realizzazione di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché provvisti di idoneo titolo abilitativo edilizio e fermo restando il reperimento, anche mediante monetizzazione, delle dotazioni territoriali eventualmente richieste per l'intervento stesso dagli strumenti urbanistici comunali.

Laddove si dovesse ritenere di introdurre regole diverse per il futuro, si potrebbe limitare l'applicazione dei criteri ora illustrati ai fini dell'inquadramento giuridico degli interventi di demolizione e successiva ricostruzione relativi ai permessi di costruire o alle SCIA rilasciati o consolidatesi a partire dalla vigenza del D.L. n. 69/2013 e fino all'entrata in vigore della nuova norma. Con la specificazione che tale norma dovrebbe precisare che sono esclusi dall'applicazione della stessa gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

In tal caso si potrebbe prevedere che - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione - con accordo in Conferenza unificata, il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane coordinano l'esercizio delle rispettive competenze per l'individuazione degli interventi che possono essere qualificati come 'ristrutturazione edilizia' ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

L'individuazione dovrà tener conto delle esigenze di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.