



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA
E URBANISTICA
(C. 1896)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)*

Roma, 18 giugno 2024

Premessa

Il decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica” interviene in prevalenza con una serie di modifiche puntuali al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che risultano orientate, come evidenziato nella relazione illustrativa, *“allo scopo di promuovere il pieno utilizzo degli immobili e delle unità immobiliari che non sono pienamente commerciabili a causa di rigidità amministrative non giustificate da reali esigenze di tutela dell’interesse pubblico”*.

Riteniamo che la direzione intrapresa appaia utile almeno su due fronti: da un lato, quello di rendere più agevole il recupero, l’adattamento e il riuso del patrimonio edilizio, dall’altro quello di sbloccare una parte dello stock immobiliare per reinserirlo più facilmente nel mercato della compravendita. Sono entrambi obiettivi condivisibili che, tuttavia, proprio per la loro rilevanza sulla vita dei cittadini e delle imprese, per essere compiutamente raggiunti necessiterebbero di essere affrontati attraverso una **riforma organica della materia**. Le parziali e continue modifiche al Testo Unico che si susseguono ormai da molti anni, la presenza di molteplici norme nazionali che concorrono a formare la disciplina edilizia nelle sue diverse angolature e la loro sovrapposizione con il dettato delle leggi regionali appaiono motivi sufficienti per giustificare la necessità di affrontare le questioni per una via ordinaria e generale, anche al fine di ottenere maggiori chiarezza e certezza su interventi, titoli abilitativi e procedure e di ridurre l’insorgenza di contrasti giurisprudenziali.

In attesa di tale riforma complessiva, condividiamo l’approccio presente nel decreto in esame, che interviene pragmaticamente per **semplificare e chiarire aspetti amministrativi**, in particolare concernenti lo stato legittimo degli immobili, evitando di aprire un fronte sulla sanatoria generalizzata degli abusi edilizi che rimangono invece soggetti a repressione. Attualmente appare quindi una norma equilibrata, utile per una più efficace gestione dello stato di fatto del patrimonio immobiliare del Paese, la cui regolarizzazione negli aspetti di lieve irregolarità costituisce una precondizione per favorire le transazioni immobiliari e la fiducia nel mercato, nonché per stimolare gli interventi di recupero e riqualificazione. È necessario che tale equilibrio della norma sia conservato lungo l’iter di conversione in legge.

Le modifiche introdotte al Testo Unico dell’Edilizia (TUE) riguardanti l’ampliamento delle categorie di interventi che possono essere eseguiti in edilizia libera e la semplificazione della documentazione amministrativa, rappresentano quindi un primo passo verso il raggiungimento di questo obiettivo condiviso.

Più complesso è invece il tema dei mutamenti di destinazione d’uso, sul quale sottolineiamo la necessità di tenere in adeguata considerazione gli impatti che legano funzioni, infrastrutture e comunità: la pianificazione degli usi, presupposto fondamentale della disciplina del governo del territorio, è indispensabile per garantire uno sviluppo ordinato e sostenibile. In questo campo, le misure individuate nel provvedimento non possono sostituire il confronto con l’inevitabile complessità presente negli ambienti urbani, la cui vivibilità è messa alla prova dagli impatti del turismo di massa e dall’avanzata della desertificazione commerciale, fenomeni di fronte ai quali il decisore pubblico locale deve avere adeguati strumenti di controllo e gestione.

Le problematiche appena accennate evidenziano inoltre l'opportunità di una revisione organica del quadro normativo che disciplina la trasformazione delle città nel suo insieme (dunque, edilizio e urbanistico), capace di sostenerne una rinascita secondo una visione integrata tra aspetti fisici, economici, sociali, culturali e ambientali, al fine di migliorare la qualità di vita dei cittadini, aumentarne l'attrattività turistica e favorire lo sviluppo di tutte le imprese insediate.

Tutto quanto riguarda la rigenerazione delle città coinvolge quindi trasversalmente le diverse categorie economiche rappresentate da Confcommercio. Settori quali commercio, turismo, pubblici esercizi, servizi alle persone e alle imprese, trasporto e logistica, attività professionali e culturali, operano infatti principalmente all'interno delle aree urbane e contribuiscono in modo significativo alla loro vitalità.

Per questi motivi, il provvedimento in esame risulta di interesse per le imprese rappresentate da Confcommercio e cogliamo l'occasione fornita dalla conversione del decreto per formulare alcune osservazioni sull'articolato normativo anche al fine di evitare che le disposizioni in materia possano incidere negativamente sul fenomeno della desertificazione commerciale.

Attività edilizia libera

Valutiamo positivamente l'ampliamento degli interventi minori realizzabili in regime di edilizia libera (art. 1, comma 1, lettera *a*), ossia la chiusura tramite VEPA di porticati ai piani terra, e l'esplicito richiamo alle opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, fino ad oggi contenuta in modo chiaro solo nel DM 2 marzo 2018. Al fine di evitare dubbi interpretativi, si evidenzia l'utilità di un successivo chiarimento anche del regime di autorizzazione paesaggistica a cui tali opere dovrebbero eventualmente essere sottoposte secondo il DPR 13 febbraio 2017, n. 31, recante "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata".

Semplificazioni amministrative ed edilizie

Le semplificazioni in materia di stato legittimo, tolleranze e accertamento di conformità introdotte dal decreto in esame sono apprezzabili in quanto consentono, come anticipato in premessa, di velocizzare i procedimenti e di regolarizzare piccole irregolarità, così da ridurre le incertezze nel mercato immobiliare.

In particolare, il superamento del criterio della cd. "doppia conformità" in fase di accertamento delle parziali difformità - mantenendolo comunque per i casi più gravi - e l'introduzione del silenzio-assenso (articolo 1, comma 1, lettere *g, h, i*) rappresentano un'evoluzione che consentirà, in tempi certi, la sanatoria delle irregolarità, contribuendo a ridurre le incertezze che spesso impattano negativamente sul mercato immobiliare.

Mutamento delle destinazioni d'uso

La disciplina del mutamento delle destinazioni d'uso rappresenta una questione decisamente rilevante per sostenere il riutilizzo del patrimonio edilizio, e quindi la rigenerazione urbana, ma al contempo anche molto delicata – sotto il profilo delle esigenze di tutela dell'interesse pubblico che lo stesso decreto pone come limite agli interventi previsti - per gli impatti che può generare sul funzionamento delle città e delle loro economie.

Nell'attuale formulazione presente nel decreto (art. 1, comma 1, lettera c), si prevede che sia sempre consentita la modifica della disciplina del mutamento delle destinazioni d'uso riguardante la singola unità immobiliare e senza opere, nel rispetto delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, qualora tale cambio d'uso avvenga:

- 1) all'interno della stessa categoria funzionale;
- 2) tra le quattro categorie funzionali "residenziale", "turistico-ricettiva", "produttiva e direzionale" e "commerciale", sostanzialmente nelle aree urbane (zone A, B, C di cui al DM 1444/1968) e a condizione che il nuovo utilizzo dell'unità immobiliare sia conforme a quello prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. In questo caso, si prevede che il cambio d'uso non comporta la necessità di reperire le aree per servizi di interesse generale (cd. "standard urbanistici"), né la dotazione minima obbligatoria dei parcheggi di cui alla L. 1150/1942 (Legge urbanistica).

Inoltre – previsione particolarmente apprezzabile in un'ottica di contrasto alla desertificazione commerciale – il cambio verso la destinazione residenziale delle unità immobiliari poste al **primo piano fuori terra** è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico locale e dal regolamento edilizio.

L'obiettivo della nuova disciplina è quello di agevolare il mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari, per consentire l'insediamento negli edifici esistenti di nuove funzioni più rispondenti alle dinamiche socio-economiche o del mercato. Per come attualmente formulata, si tratta di un'innovazione correttamente limitata a cambi riguardanti singole unità immobiliari, senza l'esecuzione di opere e, nel caso di mutamento tra categorie differenti, condizionata all'uso prevalente nell'immobile nonché escludente il cambio verso l'uso residenziale nei piani terra. In tale prospettiva, auspichiamo che non vi sia, in sede di conversione del decreto, un rafforzamento del principio di "indifferenza funzionale" che ostacolerebbe l'efficace governo di alcune questioni urbane.

Rendere meno rigida la compartimentazione degli usi nell'ambito di una medesima categoria funzionale può in taluni casi essere di aiuto per seguire i cambiamenti in atto nelle città; ma diverso è il caso dei cambi tra categorie, dove la strada da seguire non può essere quella della deregolamentazione, tanto meno se promossa a un livello lontano dalle specifiche realtà locali come quello statale. Dinamiche di spopolamento dei centri storici e preoccupanti fenomeni di desertificazione commerciale necessitano, da un lato, di politiche attive di sostegno, dall'altro

di strumenti normativi che ne permettano la regolamentazione, come quello della disciplina degli usi.

E proprio in tale ottica – come abbiamo sopra evidenziato – riteniamo che gli usi dei piani terra debbano essere disciplinati dagli strumenti urbanistici locali. La vita pubblica delle città si sviluppa principalmente a questa quota degli edifici, interfacciandosi con strade, piazze e giardini, e le funzioni ivi insediate rivestono un'importanza significativa per la vivibilità, la sicurezza e l'attrattività delle aree urbane. Si tratta di dinamiche molto complesse e specifiche, ed è chiaramente al livello locale che possono essere meglio conosciute e, attraverso gli strumenti di piano, più efficacemente governate.

Cogliamo quindi questa occasione per ribadire l'importanza e l'attualità della pianificazione urbanistica e delle discipline di settore che certamente possono essere innovate, ma non derogate.

Un'utilità della pianificazione – sin qui richiamata nella sua declinazione prettamente urbanistica – che è stata, peraltro, recentemente riaffermata anche in campo economico, specificamente nel settore delle attività commerciali urbane. Dopo anni in cui la direzione indicata era quella della più ampia liberalizzazione, la modifica, da parte della L. 214/2023 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), dell'articolo 31 del DL 6 dicembre 2011, n. 201 prevede ora che la “salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali” costituiscono motivo per “limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato” da parte di Regioni, Città metropolitane e Comuni.

Con questo, si evidenzia il riconoscimento da parte del legislatore dello stretto legame esistente tra attività economiche e qualità urbana. Nel tessuto delle città italiane, che si caratterizzano peraltro anche per un peculiare modello di pluralismo distributivo, le imprese di prossimità rappresentano ben più che semplici punti di scambio commerciale: sono infatti luoghi di socializzazione, inclusione e sicurezza. Come ha recentemente ricordato il Presidente Mattarella in occasione dell'Assemblea nazionale di Confcommercio *«Le luci della città sono spesso le luci dei negozi, delle loro insegne. Preziose anche ai fini della sicurezza. Gli esercizi commerciali di prossimità danno vita ai centri storici e ai quartieri periferici. Oltre che presidi economici sono agenzie sociali: luoghi di incontro, di relazione, di amicizia. Senza di essi gli anziani diverrebbero più soli – e talvolta lo diventano –, i giovani perdono punti di aggregazione nel loro territorio. Si tratta di punti nodali della rete di servizi offerta ai cittadini. L'equilibrio territoriale, del resto, è un fattore cruciale di equilibrio sociale»*.

La desertificazione commerciale è dunque un fenomeno che incide in modo rilevante sulla vivibilità degli spazi urbani, la perdita di posti di lavoro, la riduzione delle occasioni di socialità e l'aumento della percezione di degrado e insicurezza tra i cittadini. Il suo contrasto dovrebbe essere una priorità del Paese e, a tale fine, riteniamo che la regolazione degli usi attraverso il piano urbanistico rappresenti una leva fondamentale nelle mani del decisore pubblico che governa il territorio nell'interesse di tutta la collettività.

Ricordiamo che la disciplina degli usi consente di evitare utilizzi impropri degli edifici, di garantire un ordinato sviluppo del tessuto urbano, di creare un adeguato bilanciamento tra infrastrutture e insediamenti, di vigilare sulla compatibilità tra le funzioni presenti e di arricchire la diversità e molteplicità funzionale dei quartieri.

Riteniamo dunque che la disciplina degli usi debba essere opportunamente stabilita a livello comunale e che un'eventuale sua modifica – proprio per la complessità e le implicazioni descritte – non debba passare attraverso modifiche puntuali al Testo Unico dell'Edilizia ma nell'ambito di una più organica riforma della disciplina urbanistica che permetta di considerare adeguatamente anche le dimensioni economiche, sociali, culturali, ambientali e paesaggistiche.

Da sempre, per Confcommercio “semplificazione non significa deregolamentazione” e ribadiamo perciò la centralità della pianificazione nel definire una visione integrata e organica per uno sviluppo sostenibile delle città, evitando impatti negativi sulle dimensioni urbanistiche, socio-economiche e ambientali, nonché per favorire l'equilibrio e l'integrazione tra forme distributive.

Nella prospettiva appena illustrata, auspichiamo che in sede di conversione del decreto vengano introdotti correttivi per garantire ai Comuni la possibilità di dettare motivate “limitazioni” e non solo mere “condizioni” (come attualmente indicato dal decreto) in tema di mutamenti di destinazioni d'uso e di fare salve le prerogative comunali per i cambi di destinazione d'uso ai piani terra degli immobili.