

Brevi note inerenti l'intervento dell'avv. Ada Lucia De Cesaris all'audizione di martedì 10 settembre 2024 sulla proposta di legge 1987.

Innanzitutto, grazie per avermi dato l'occasione di poter intervenire nel dibattito relativo alla presentazione e, spero, all'approvazione della proposta di legge 1987.

Questa proposta di legge arriva in un momento assai delicato per l'urbanistica e l'edilizia. I più credono che tale crisi riguardi esclusivamente vicende milanesi, nate da contrapposte interpretazioni normative tra amministrazione comunale e procura di Milano, in realtà, ad avviso di chi scrive, il problema è ben più complesso e coinvolge sicuramente tutte le grandi città, se non addirittura l'intero territorio nazionale, quanto meno laddove si rischia di "buttare via" quei pochi interventi di semplificazione che interpretazioni amministrative lungimiranti e precisi atti normativi del legislatore nazionale e regionale hanno introdotto nell'ordinamento.

E' noto che nel nostro ordinamento l'urbanistica e l'edilizia sono regolamentate da norme stratificate nel tempo: alcune risalgono agli anni 40, alcune agli anni 50, alcune agli anni 60 e così via, sino alle più recenti.

Sul punto, non vi è mai stato un vero intervento di riordino delle discipline, con particolare riferimento ai principi e alle competenze (anche alla luce delle importanti novità costituzionali che nel tempo sono state introdotte). Riordino che avrebbe consentito a chi deve applicare la relativa disciplina di avere un unico riferimento, seppur interpretabile, quanto meno certo. La necessità del riordino della normativa riguarda, come detto, sia l'urbanistica sia l'edilizia, ma anche l'intersezione e il coordinamento tra le regole della prima e le regole della seconda, aspetto quest'ultimo che non va assolutamente trascurato. E infatti uno dei motivi di criticità che stanno emergendo dipende anche dall'aver sottovalutato l'importante connessione fra le due discipline.

In ragione di ciò a mio parere, ma anche a parere di tanti colleghi e professionisti esperti in urbanistica ed edilizia, il primo elemento di interesse della proposta di legge è rappresentato dall'obiettivo, ambizioso quanto necessario, di procedere ad un riordino organico della disciplina di settore **(comma 1 della proposta di legge)**.

Già solo questo obiettivo, nonché il termine indicato per il suo raggiungimento, sono di per sé sufficienti a valutare positivamente la proposta. Senza questo intervento di riordino, in parte mi auguro anche innovatore negli strumenti e nei procedimenti, si rischia infatti di fermare ogni recupero e ogni intervento di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, rinunciando a qualsiasi processo di rigenerazione urbana. Attività necessarie in tutti i territori del paese, ormai urbanizzati e costruiti, e che spesso si trovano a dover fare i conti con realtà, anche sotto il profilo della sostenibilità e della qualità architettonica, bisognose di rinnovamento e modernità, seppur nel rispetto delle storie e del contesto dei diversi territori. Un intervento di riordino è necessario anche al fine di garantire una riduzione del consumo del suolo, che sia in grado veramente di restituire verde, servizi e spazi pubblici di qualità alle città, senza impedirne il giusto sviluppo e la rigenerazione di cui si è detto. A ciò si aggiunga la necessità di impedire che si arretri negli obiettivi di semplificazione amministrativa ed incentivazione al recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente, obiettivi più volte richiamati dal legislatore e dalla giurisprudenza che rischiano di perdersi nell'illusione che alcuni vecchi strumenti siano in grado di garantire una crescita più contenuta ed equilibrata delle città.

Alla luce di quanto sin qui scritto **si reputa quindi opportuna anche la disposizione di cui al comma 2** della proposta, laddove innanzitutto fa salvi gli interventi già realizzati e assentiti sino all'entrata in vigore della disciplina di riordino. In questo modo infatti si tutela il lavoro di chi (in particolare di tanti funzionari pubblici) ha operato in piena buona fede applicando norme oggetto di interpretazioni consolidate o addirittura in attuazione di disposizioni che hanno espressamente modificato la funzione di alcuni strumenti (si pensi alla SCIA in sostituzione del Permesso di Costruire o al Permesso di costruire convenzionato).

Con riferimento al sopra citato comma 2, **si reputa però necessario l'inserimento, accanto ai piani particolareggiati e ai piani di lottizzazione anche dell'indicazione di tutte le tipologie di piani attuativi e i permessi di costruire convenzionati in sostituzione dei piani attuativi**, ciò in quanto i primi due sono stati quasi ormai sempre sostituiti, attraverso disposizioni normative regionali (e in alcuni casi nazionali), dagli ultimi.

D'altra parte per dimostrare che sia necessario ripensare seriamente se sussistono ancora le condizioni per l'applicazione dell'articolo 41- quinquies, comma 6, della Legge n.1150/1942, nonché dell'art. 8 del DM n.1444/1968, basterebbero le sole date di questi provvedimenti, domandiamoci infatti se è immaginabile che quanto previsto dai provvedimenti sopra citati possa ancora essere attuale, considerato che già nel 69 l'amministrazione nazionale aveva ritenuto necessario intervenire con circolari interpretative per ridurre i confini dell'applicazione delle norme.

Peraltro l'approfondimento sui diversi strumenti di pianificazione sopra richiamati, compresi i piani di attuazione (e qui si che l'esperienza di Milano può insegnare molto) consentirebbe di dimostrare come i prolungati tempi di approvazione (mai inferiori ai quattro anni) siano stati il più delle volte causa di realizzazione di opere già vecchie in termini di qualità e di sostenibilità, se non addirittura motivo di gravi criticità per la sostenibilità economica finanziaria delle imprese con conseguenti abbandoni prolungati negli anni e con degrado e impossibilità di garantire alla cittadinanza i servizi essenziali (senza dimenticare le tante famiglie che hanno acquistato sulla carta e che hanno visto sfumare i loro investimenti o in alternativa raddoppiare il costo degli immobili, cosa che peraltro rischia di succedere anche ora se pur per motivi diversi).

In ragione di ciò ben venga una nuova disciplina che approfondisca tutti gli aspetti facendo però i conti con un territorio ormai edificato e urbanizzato, e quindi prevedendo strumenti idonei ad interventi in grado di portare "cose buone alle città", in termini di servizi e di opere di interesse generale, ma anche in grado di garantire agli operatori di ottenere le autorizzazioni necessarie e la realizzazione degli interventi in tempi certi. In questo senso l'esperienza delle modalità dirette, convenzionate e non, è sicuramente positiva. Tutto ciò senza confondere gli obiettivi di pianificazione, che indicano indici, altezze, destinazioni, con le modalità attuative (è infatti evidente che se un edificio è "alto" non è colpa della modalità di intervento ma è conseguenza di quanto ammesso dalle regole territoriali).

Altrettanto ultroneo è il tema degli standard e dei servizi, che può essere confutato nei fatti attraverso l'analisi dei casi concreti. Sfido chiunque, infatti, a dimostrare che la più parte degli interventi realizzati con strumenti diretti o convenzionati, anche a Milano tra quelli oggi oggetto di attenzione giudiziaria, siano stati autorizzati senza la verifica preventiva della sussistenza degli standard previsti dalle norme e dai piani. Al contrario sono certa che in molti casi quanto richiesto ai privati in opere pubbliche e ottenuto dal pubblico è stato molto di più di quanto avrebbe richiesto la norma o la pianificazione comunale.

Per quanto concerne poi il comma 3 della proposta, anch'esso necessario, si segnala che il punto b) richiama solo i piani attuativi e i convenzionamenti. Si ravvisa quindi la necessità di un coordinamento per coerenza con il comma 2.

Equilibrati e opportuni paiono anche i commi 4-6 della proposta di legge. Anche per queste ipotesi è sicuramente giusto fare ordine, rimettendo mani alle definizioni di interventi edilizi, nonché ai titoli e agli strumenti attuativi previsti dal DPR n. 380/2001, ma altrettanto importante nelle more di questo riordino salvaguardare il lavoro fatto nel rispetto di norme, anche recentemente confermate.

Con riferimento a queste disposizioni, **auspicando che si chiarisca che il comma 6 non intende introdurre una ulteriore definizione di ristrutturazione**, si osserva quanto segue.

Quanto alla tematica della qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione come "ristrutturazione edilizia" l'interpretazione sottesa a certe recenti contestazioni trascura infatti l'evoluzione normativa che ha caratterizzato nell'ultimo decennio la definizione di ristrutturazione edilizia, dettata dal DPR n. 380/2001, che ha avuto una sempre maggior estensione nella prospettiva di un recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente al fine di perseguire gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo.

In particolare, l'art. 30 D.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni in l. n. 98/2013:

- Da un lato, ha eliminato il vincolo del rispetto della sagoma dell'edificio preesistente in caso di interventi di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione (salvo che per gli edifici vincolati, per cui persiste la necessità di rispetto dei caratteri dell'edificio preesistente);
- Dall'altro lato, ha ricondotto alla nozione di ristrutturazione anche la ricostruzione di edifici già crollati e/o demoliti a condizione che ne fosse possibile dimostrare la preesistenza¹.

Orbene, come rilevato nei lavori preparatori del disegno di legge del 2013, le modifiche introdotte alle definizioni di ristrutturazione (e alle connesse norme del TUED) "sono volte a favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente ed evitare ulteriore consumo del territorio". La modifica legislativa ha quindi introdotto una definizione di ristrutturazione edilizia che più che appuntarsi sul mantenimento delle caratteristiche planivolumetriche dell'edificio oggetto di intervento, si riferisce, invece, alla effettiva esistenza e consistenza dell'edificio preesistente (che ne rappresenta il carico urbanistico), ancorché già demolito o crollato.

¹ Di seguito si riporta il testo dell'art. 3, comma 1, lett. d) come modificato dal D.l. n. 69/2013 "*nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente*".

Avv. Ada Lucia De Cesaris

Tali principi sono stati in seguito esplicitati, con l'ulteriore modifica alla definizione di ristrutturazione edilizia dettata dall'art. 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380/2001 introdotta nel 2020 dal c.d. Decreto Semplificazioni (D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, in L. n. 120/2020). Con tale modifica, infatti, il legislatore ha espressamente previsto che rientrano nella definizione di ristrutturazione edilizia anche gli *“interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico [...]”*. Il carattere non novativo, ma interpretativo dalla novella del 2013, emerge chiaramente dai lavori preparatori e dalla relazione del progetto di legge.

Quanto infine alla tematica della possibilità di attuare interventi con SCIA in alternativa a permesso di costruire, si deve rilevare che il legislatore ha parificato tali istituti, nell'ottica di semplificazione dei procedimenti amministrativi e del fatto che l'attività edificatoria è espressione di attività amministrativa vincolata (tant'è che il legislatore ha altresì introdotto anche nel caso di permesso di costruire l'istituto del silenzio-assenso).

A ciò si aggiunga che non corrisponde al vero che la SCIA in alternativa a PdC sarebbe priva di istruttoria. Ed infatti la legge prevede espressamente un'istruttoria attenta e approfondita da parte degli uffici, che può in alcuni casi essere effettuata anche successivamente al termine per l'avvio dei lavori (30 giorni). Ad ogni modo il più delle volte, per gli interventi di maggiore dimensione, le SCIA in alternativa a PdC sono condizionate all'acquisizione di presupposti atti di assenso (cd. SCIA condizionate), la cui efficacia è subordinata all'adozione di un espresso atto amministrativo, a valle di articolate istruttorie (che nei fatti durano molto più a lungo delle istruttorie dei permessi di costruire).

Si ringrazia per l'attenzione e si rimane a disposizione per ogni eventuale necessità di approfondimento.

Avv. Ada Lucia De Cesaris
