

AUDIZIONE

presso la Commissione Ambiente Camera dei deputati, sull' A.C. 1987, 12 settembre 2024, del Prof. Avv. Pierluigi Mantini, professore di diritto amministrativo e urbanistico nel Politecnico di Milano

Nota per gli onorevoli Deputati

Ringrazio il Presidente della Commissione e tutti gli onorevoli deputati componenti per l'invito e mi permetto di entrare subito nel merito di alcune osservazioni sul testo A.C. 1987, di notevole importanza per la disciplina urbanistico- edilizia al tempo della rigenerazione urbana e della semplificazione amministrativa, entrambe necessarie al nostro Paese.

Mi sono permesso di allegare l'estratto di una pubblicazione in corso sui temi specifici oggi all'esame, nell'intento di subito condividere le premesse e i presupposti, di chiarire il mio pensiero, e la personale convinzione dell'utilità di una proposta di legge in grado di fare chiarezza sulle incertezze interpretative relative su due rilevanti questioni: a) i rapporti tra pianificazione urbanistica "di tradizione" e interventi diretti (con s.c.i.a. edilizia) ; b) la nozione stessa di ristrutturazione edilizia, a causa di incertezze in parte determinate da alcune leggi recenti e da rilevanti prassi amministrative.

Ciò mi consente di entrare subito nel merito del testo in esame.

Il **primo punto** che intendo evidenziare alla Vostra attenzione è che, per risolvere tali incertezze, che pure hanno determinato l'apertura di indagini e procedimenti penali con inevitabili effetti paralizzanti (degli investimenti, delle attività amministrative e dei contratti stipulati su legittime aspettative), la p.d.l.1987 propone un percorso in due tempi o fasi, con una disciplina transitoria che guarda agli interventi realizzati o in corso, ed un riordino generale della materia, entro sei mesi, sulla base di una condivisione multilivello, nazionale, del futuro assetto, previa convocazione della Conferenza unificata, trattandosi peraltro di materia oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell' art. 117, terzo comma, Cost..

Ma allora, se è l'intero rapporto tra pianificazione urbanistica e interventi diretti ad essere oggetto di riflessione e di riordino legislativo, sarebbe opportuno non limitare ai soli casi del 41 quinquies, comma sesto, della legge urbanistica fondamentale del 1942 e dell' art.8 del D.M. 1444 del 1968, (una limitazione invero irragionevole), ma estendere i nuovi contenuti della futura disciplina legislativa anche a tutti gli altri piani urbanistici attuativi, comunque denominati, e ai permessi edilizi convenzionati, ai sensi dell'art.28 bis T.U.Edilizia, già in dottrina e giurisprudenza definiti "mini-piani" **(in tal senso, v. integrazione comma 1).**

In effetti, le trasformazioni nel tempo della rigenerazione urbana consistono proprio in un diverso rapporto tra piano e progetto (ossia intervento diretto), in favore di quest'ultimo, poiché si tende a non consumare nuovo suolo (per molteplici ragioni di ordine economico, ambientale, energetico, di sicurezza) intervenendo su tessuti urbani già pianificati e urbanizzati.

Il secondo punto, relativo al comma 2, riguarda invece una precisazione importante della disciplina transitoria.

La norma offre degli utili parametri per regolarizzare l'interpretazione degli interventi sin qui realizzati sulla base di interpretazioni, pur avallate dalla giurisprudenza amministrativa, in parte citata nella Relazione della proposta di legge, che tuttavia risultano controverse ed anche oggetto di indagini penali. Ferma l'autonomia della giurisdizione, si ritengono in sostanza conformi gli interventi, pure con consistenti incrementi volumetrici, realizzati in una " *struttura urbana definita*

e urbanizzata” e ciò appare in teoria corretto ma inefficace poiché sorgono spontanee le domande: definita *da chi, quando, come*?

In altri termini, sembra opportuno precisare, trattandosi di interventi già realizzati o in corso, a quali condizioni ricorrano quei “requisiti di conformità”.

A tal fine ci permettiamo di suggerire un’ integrazione del comma 2 che consente di:

- a) identificare la sussistenza dei requisiti di conformità di cui alle lett. a), b) e c);
- b) consentire un’ attestazione dei requisiti di conformità da parte dei comuni, con espressa previsione di legge (necessaria).

In tal senso si veda, *infra*, **l’ integrazione del comma 2 con un nuovo capoverso** (per riferirsi a tutte le fattispecie richiamate la previsione deve infatti essere distinta da esse).

Il comma 3 è inutile e andrebbe eliminato poiché in sostanza ripetitivo dell’ obbligo di verifica urbanistica già contenuto nel precedente comma 2.

Il comma 4, dedicato alla nozione di ristrutturazione edilizia, merita alcune importanti integrazioni del testo.

A riguardo sembra utile una precisazione preliminare. Come noto, esistono nell’ ordinamento giuridico consolidato dalle prassi amministrative e dalla giurisprudenza, due tipologie di ristrutturazioni edilizie : quella cd. “ ristrutturazione leggera” realizzata anche tramite totale demolizione e ricostruzione ma nei limiti delle volumetrie e delle superfici dell’ edificio preesistente, che seguono il regime semplificato della s.c.i.a. (art.22 del Testo unico dell’ edilizia) ; quella della cd. “ ristrutturazione pesante”, con incrementi di superfici e volumetrie (ossia piani in più..), per i quali occorre il preventivo rilascio del permesso edilizio (art.10 T.U.E.).

Le due tipologie di interventi sono molto diversi da loro, sotto il profilo pratico e giuridico.

Con la ristrutturazione “ leggera” o “ conforme al preesistente” l’ intervento non può dirsi una nuova costruzione, non vi è bisogno di consultare i piani urbanistici vigenti, neppure sussiste una possibile alterazione dell’ ambiente o del paesaggio (ma solo un miglioramento dell’ efficienza antisismica, energetica, di qualità architettonica..) e dunque tutto è più semplice e veloce sul piano amministrativo. È questa, a ben guardare, la vera rigenerazione urbana, la più diffusa, perché siamo in presenza in Italia, come rilevato da tutte le statistiche e i rapporti immobiliari, di un immenso patrimonio edilizio, assai spesso degradato e anche inutilizzato, esuberante in relazione alla popolazione insediata e al crescente declino demografico . In altri termini nella maggioranza delle realtà del Paese non vi è affatto bisogno di costruire nuove volumetrie e superfici.

In questi casi l’attenzione si sposta dal groviglio delle prescrizioni dei piani urbanistici alla qualità del progetto, ossia alla vita reale, proprio ciò di cui abbiamo bisogno.

Viceversa, con la “ristrutturazione pesante” può ben esserci un notevole incremento delle volumetrie e delle nuove superfici (ad es. 10 piani in più rispetto all’ edificio preesistente) e ciò determina certamente la necessità di “ guardare ai piani urbanistici vigenti”, all’ adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei servizi, agli standard urbanistici ecc., con una procedura amministrativa più complessa, lenta e onerosa (anche sul piano economico) costituita dal rilascio del permesso edilizio da parte del comune.

Questa differenza, scolpita negli artt. 10 e 22 del Testo unico dell’ edilizia, articoli non modificati dalla proposta di legge in esame, cui peraltro si accompagna un diverso regime di sanzioni, deve essere preservata perché costituisce una conquista del faticoso cammino delle semplificazioni amministrative in materia. Non possiamo, non dobbiamo tornare indietro.

Non possiamo equiparare le due fattispecie di ristrutturazione edilizia perché così faremmo un grave passo indietro. Non esiste solo l’ Italia della densificazione edilizia (Milano, alcune città metropolitane, alcuni comuni turistici..).Esiste anche, anzi per lo più, l’Italia del patrimonio edilizio

esuberante e inutilizzato, dello spopolamento, della riparazione dei danni da sisma, l' Italia dove si è costruito fin troppo e anche male, da riqualificare e mettere in sicurezza, " senza l' aggiunta di nuovi piani e volumetrie".

Dunque, se non si vuole tornare indietro, all' attuale **comma 4** occorre specificare (come sotto evidenziato) che : a)occorre rispettare le procedure abilitative di cui agli " **10, 22 e 23 " del T.U.E. e non solo 22 e 23 (rispettando la differenza)**, e che solo le ristrutturazioni " pesanti" sono assoggettate alla verifica " di adeguatezza delle dotazioni territoriali e degli standard urbanistici" non certo le ristrutturazioni " leggere o conformi all' edificio preesistente".

In altri e forse un po' enfatici termini, non si possono applicare alla rigenerazione leggera e diffusa "del popolo" le stesse regole dei grandi interventi di densificazione immobiliare.

Infine, non può essere trascurato che nel corso di indagini penali e nelle prassi amministrative sono sorte incertezze e contestazioni in ordine al corretto utilizzo della cd. " super-scia" prevista dall' art. 23 T.U.E., in alternativa al permesso di costruire, per la realizzazione di nuove costruzioni purché in presenza di un piano attuativo di dettaglio, approvato, che indichi con chiarezza le volumetrie da realizzare.

In questi casi, e sempre al fine di risolvere antinomie e garantire certezza interpretativa, sarebbe opportuno prevedere che è sempre possibile, proprio in nome del principio di alternatività, la legittima regolarizzazione dell'intervento realizzato tramite domanda di permesso di costruire ai sensi delle leggi vigenti (v., *infra*, comma **aggiuntivo 4 bis**).

Pur esorbitando dalle competenze di chi vi parla, mi sono permesso di evidenziare in grassetto nel testo di legge all' esame le indicazioni suggerite, ai soli fini di chiarezza.

Vi ringrazio e sono a disposizione per domande o richieste di precisazioni.

Pierluigi Mantini

A.C 1987

Articolo 1

(Disposizioni urgenti in tema di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e ristrutturazione edilizia connessi ad interventi di rigenerazione urbana)

1. In vista di un riordino organico della disciplina di settore, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con accordo in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane coordinano l'esercizio delle rispettive competenze al fine di individuare, nell'ambito dei vincoli desumibili dalla normativa nazionale, i casi in cui è necessario adottare un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e all'articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, **pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, ovvero un piano attuativo comunque denominato, i casi in cui il permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'art. 28 bis del DPR 6 giugno 2001, n. 380 può essere approvato in alternativa ai piani attuativi ove ciò che sia previsto dagli strumenti urbanistici comunali o dalle leggi regionali nonché** gli interventi 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, tenuto 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.
2. Gli interventi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore del riordino della disciplina di settore di cui al comma 1 del presente articolo, non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano

particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e all'articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, fatti salvi quelli per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica, nei casi di:

- a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti ricadenti in ambiti edificati e urbanizzati;
- b) sostituzione di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata;
- c) interventi su edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dall'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni.

La conformità degli interventi di cui al comma precedente è determinata sulla base delle previsioni dei piani regolatori generali comunali, comunque denominati, ovvero da convenzioni urbanistiche, atti d'obbligo o negoziali approvati con apposito provvedimento- e può essere attestata, ove necessario, dal comune competente, entro e non oltre il termine di 60 giorni dalla domanda del titolare dell'intervento.

N.B. Si propone l'abrogazione del comma 3. poiché le verifiche di adeguatezza urbanistica ivi previste devono essere già svolte ai sensi del precedente comma 2.

4. **Ferme** restando le disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto legge 16 luglio 2020, n.76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n.120, 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, fino alla data di entrata in vigore del riordino della disciplina di settore di cui al comma 1 del presente articolo, che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari e **in assenza di elementi di continuità tra l'edificio demolito e quello ricostruito**, purché rispettino le procedure abilitative stabilite dagli articoli 10, 22 e 23 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 nonché i vincoli volumetrici previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali e, **per gli interventi previsti dall'art. 10, primo comma, lett.c) del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380**, ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e degli standard urbanistici nei casi previsti dalla legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali. Resta salvo quanto previsto dal sesto periodo dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

4 bis (aggiuntivo) All'art. 23, primo comma, del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380 è aggiunto il seguente capoverso: "Gli interventi realizzati ai sensi del presente comma possono essere legittimamente regolarizzati, ove necessario, tramite domanda di permesso di costruire ai sensi delle disposizioni del titolo secondo del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380".

5. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del comma 4 gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

6. Resta ferma in ogni caso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), **nonché agli articoli 10, 22 e dell'articolo 23** del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 per quanto concerne gli interventi di ristrutturazione edilizia (**la rimanente parte può essere eliminata in quanto pleonastica**).

7. L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

8. Resta fermo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Estratto da pubblicazione in corso

6. Il significato di rigenerazione urbana e il caso Milano

È stato da poco approvato il decreto Salvini sulle piccole sanatorie edilizie, accompagnato da un fantasma che ha a lungo volteggiato tra i banchi: è possibile che ci si preoccupi di sanare finestre e cantine e non si dica una parola per risolvere il blocco dell'edilizia a Milano, a causa della maxi inchiesta penale in corso? Nell'Italia dell'inverno demografico, dell'esuberante patrimonio edilizio da rigenerare, del "consumo di suolo zero" stabilito non solo dalla direttiva europea per il 2050 ma anche dalle regioni di ogni tendenza (si vedano le recentissime leggi di Abruzzo e Marche) accade a Milano, e in poche realtà metropolitane e turistiche, che costruire il nuovo "tira" ancora e molto. A Milano si concentra oltre un terzo degli investimenti immobiliari del Paese ma ora è tutto fermo, caos e panico, 130 funzionari degli uffici edilizi con le lettere di dimissioni in mano, investimenti bloccati. Già, perché i procedimenti penali in corso, promossi dalla Procura di Milano e in parte già avallati da ben tre g.i.p., non riguardano un singolo caso, una speculazione edilizia, un eco-mostro, ma tutti gli interventi in corso (circa 150 progetti), l'interpretazione stessa delle norme di semplificazione amministrativa e di rigenerazione urbana. E qui le cose si complicano e la colpa, in certo senso, è anche dell'imprecisione di alcune leggi recenti.

Se si realizzano nuove costruzioni, è noto, occorre il permesso di costruire ed una valutazione dell'impatto sul territorio secondo quanto stabilito dai piani urbanistici.

Ma se si rigenera l'esistente queste valutazioni non servono, tutto è più semplice, è sufficiente il parametro della conformità alle volumetrie preesistenti e si può fare con la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) da parte di un professionista tecnico abilitato, che si assume la responsabilità di attestare la conformità e la legittimità dell'intervento. La s.c.i.a. vale titolo, dopo il deposito si può aprire il cantiere e il comune ha trenta giorni per controllare e inoltre non si pagano oneri. Questo modello semplificato è certo assai utile per rigenerare l'esistente, anche tramite "edilizia sostitutiva", ma non va bene per costruire nuove volumetrie che richiedono valutazioni urbanistiche (strade, verde, servizi). In questi casi occorre il permesso edilizio ed il pagamento degli oneri per la città pubblica. Oppure, prevede la legge che si possa agire con "super-scia" se però vi è un piano attuativo di dettaglio, approvato dal comune, che identifica con chiarezza le volumetrie da realizzare cui il professionista che certifica possa fare riferimento.

La materia è molto tecnica ma è qui sufficiente osservare che alcune leggi recenti, nel giusto intento di semplificare, "sono andate oltre" i principi richiamati, aprendo degli spazi che la spinta immobiliare a Milano ha cavalcato. Che vuol dire che la "super-scia" del professionista si può fare anche in assenza del piano attuativo? Chi fa le valutazioni sulle sufficienti condizioni di urbanizzazioni e servizi delle nuove costruzioni? Che vuol dire che le ristrutturazioni edilizie possono essere fatte anche accorpando volumetrie in diverse aree di sedime? E nel caso di densificazioni in verticale ossia di edifici superiori ai 25 metri è sempre necessario un piano attuativo? Questi temi sono stati interpretati in modo più "liberal" a Milano ma il giudice penale vuole vederci chiaro.

Come si vede non si tratta di casi isolati, e neppure di singoli abusi edilizi, ma di quesiti che interrogano direttamente il legislatore e l'interpretazione delle norme.

Non si possono certo tenere bloccati gli interventi realizzati e quelli in corso a Milano in attesa dei lunghi tempi della giustizia, facendo fuggire gli investitori. Occorre una soluzione equilibrata, di larga intesa parlamentare.

A tal fine possono essere utili alcuni principi.

Il primo è che il desiderio di “depianificazione”, comprensibile nell'Italia dei mille piani e nell'epoca della rigenerazione urbana, non deve però spingersi a confondere i confini tra nuove costruzioni e interventi sull'esistente: la ristrutturazione edilizia non è, e non può essere, la ristrutturazione urbanistica. Anche i teorici della *deregulation* della scuola di Chicago erano soliti affermare che “l'eccesso di semplificazione ridonda in complicazione”.

Il secondo è che quando si va oltre il perimetro della riqualificazione dell'esistente e si realizzano nuove volumetrie occorrono impegni del privato per la città pubblica (con convenzioni, atti d'obbligo ecc. e non necessariamente con rigidi piani attuativi).

Tra gli emendamenti elaborati, ve ne è uno, di iniziativa dell'Anci che sembra in parte ripreso dal governo, che sostanzialmente rinvia al un tavolo tecnico che predisporrà una relazione per la conferenza unificata che la approverà entro sei mesi: sarà sufficiente, anche per il giudice penale di Milano?

Lo spazio che separa l'urbanistica di tradizione del Novecento, cristallizzata in vetuste leggi, e le esigenze della nostra epoca è ancora vasto e va colmato uscendo dai labirinti delle burocrazie e dai meandri delle aule di tribunale.

Non serve un condono per Milano, non sarebbe accettabile né possibile, ma il coraggio di regole certe e chiare per far correre, ovunque, i cantieri della rigenerazione.

6.1 La proposta di legge all'esame del parlamento: criticità e indicazioni

La proposta di legge intitolata “ Disposizioni urgenti in tema di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e ristrutturazione edilizia connessi ad interventi di rigenerazione urbana” (primi firmatari Mattia e Zinzi), mira all’obiettivo “di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei Comuni e di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano, nonché di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia”.

Come noto, l’articolo 41-quinquies, comma 6, della legge n. 1150 del 1942, detta disposizioni in materia di individuazione di limiti di volumi e altezze delle costruzioni prevedendo che nei comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.

Questa norma, come pure ricordato nella Relazione, ha dato luogo nel tempo a diversi indirizzi interpretativi che hanno visto fronteggiarsi principalmente due tesi opposte:

-secondo un primo orientamento, la disposizione sarebbe di stretta interpretazione, con conseguente divieto di realizzazione di interventi eccedenti i citati limiti quantitativi in assenza del piano attuativo esteso all’intera zona anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 1971, n. 511; id., 16 dicembre 1973, n. 881; id., 22 aprile 1977, n. 369);

-un secondo orientamento ha evidenziato che la norma impone il piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi abbisognano di pianificazione attuativa per un loro armonico e ordinato sviluppo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 1976, n. 801; id., 14 aprile 1978, n.43; 28 luglio 1978, n. 894; id., 1° dicembre 2003, n.7799; T.A.R. Marche n. 9/2009; T.A.R. Lombardia - Milano, sez. II, Sent. n. 1149/2010).

Si osserva nella Relazione che tale secondo orientamento si pone in linea con il contenuto della Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 14 aprile 1969 n. 1501 emanata per fornire un ausilio interpretativo e applicativo della norma in oggetto. Ciò posto, nonostante l’emanazione di una circolare interpretativa, si sono continuate a registrare letture antinomiche del citato articolo 41-quinquies, comma 6, della legge n. 1150 del 1942 che incidono sulla pianificazione comunale e sulla sua attuazione.

Come noto, anche l’articolo 8 del decreto n. 1444 del 1968 detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi. È il caso di ricordare che, con riferimento all’indicazione di natura parametrica, lo stesso decreto del 1968, all’articolo 1, ha precisato come essa sia rivolta ai Comuni in occasione dell’esercizio della pianificazione, consentendo

loro di stabilire le densità territoriali e fondiarie, le altezze ecc. sulla base della ricognizione e dell'analisi del territorio comunale.

Con riferimento ai limiti fissati dal decreto in questione (compresi densità, altezze, distanze) la Corte costituzionale, con la sentenza 217/2020, ha ribadito che essi trovano il proprio fondamento nell'articolo 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), ed hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (Corte Cost. sentenza n. 232 del 2005), salvo quanto previsto attualmente dall'articolo 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, costituendo principi fondamentali della materia.

Naturalmente queste disposizioni denunciano i segni del tempo e dell'incertezza derivante dall' assenza di principi fondamentali nazionali sul governo del territorio. Se è vero che il piano è la sede ordinaria di valutazione degli interessi plurimi insediati nel territorio è altrettanto vero che sussiste una sostanziale differenza tra la pianificazione di aree libere, inedificate, e la pianificazione urbanistica in un tessuto urbano fortemente urbanizzato e edificato. Nel secondo caso, la "lettura" degli interessi privati e pubblici è oggettivamente più semplice, non solo se si tratta di edificare in un lotto "intercluso", ma anche in un territorio comunque urbanizzato e strutturato e la stessa funzione valutativa, che certamente è funzione pubblica, può essere assolta anche attraverso altre modalità, ad esempio con convenzioni o atti d'obbligo con cui si assumono gli impegni a realizzare quelle urbanizzazioni secondarie (servizi) realmente necessarie (standard reali o prestazionali) e non meramente ragioneristici o formali.

L'indagine penale in corso a Milano rileva, comprensibilmente, che possono esserci non solo territori urbanizzati (secondo quanto definito in via generale, ad esempio, dal PGT di Milano) o non urbanizzati, ma anche territori "semi-urbanizzati", nei quali un' esame in concreto degli interessi in gioco risulta indispensabile.

Pertanto, a nostro avviso, pur ribadendo tutto il nostro favor per un'interpretazione (ed una legislazione di riforma) che limiti all'indispensabile il ricorso ai piani quando risulti possibile la valutazione degli interessi pubblici sottesi all'edificazione attraverso l'intervento diretto (teoria della pianificazione minima), ciò nondimeno nei casi di interventi di forte densificazione, come quelli di specie, risulta necessario che una valutazione pubblica dei carichi urbanistici venga fatta in concreto, anche senza un piano preventivo attuativo, come recita l'art. 41 quinquies, comma 6, l.u.f., ma almeno attraverso convenzioni, atti d'obbligo o negoziali. È infatti assai difficile sostenere che trasformare un capannone industriale di due piani, spesso in disuso, in un edificio di 30 piani, ad esempio, sia in astratto indifferente per il territorio. Naturalmente a ciò è connessa la questione degli oneri, che non possono essere esentati in interventi di questo tipo, e che interrogano questioni più generali di equità e redistribuzione sociale della rendita, particolarmente avvertite in un contesto, come quello milanese (ma non solo), in cui si pone in modo consistente il problema dell'accesso alla casa di fasce sociali e studenti.

In tal senso appare pertanto opportuna una modifica legislativa.

Vi è poi il tema della più rigorosa definizione della nozione di “ristrutturazione edilizia”, che costituisce, nell’epoca della rigenerazione urbana, un vero spartiacque tra mondi di regole differenti: s.c.i.a. e gratuità (con attenuate sanzioni) da un lato, per la cd. “ristrutturazione leggera o conforme”; e permesso di costruire, oneroso, con inevitabili riferimenti ai piani vigenti (e più gravi sanzioni), dall’ altro lato.

La Relazione alla proposta di legge all’ esame del parlamento opportunamente rammenta che la disciplina concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia, nel tempo, a livello di legislazione nazionale, è cambiata numerose volte (si pensi agli interventi normativi stabiliti dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301; dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76; dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, di conversione del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 e dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, di conversione del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50) senza tenere conto delle decine di leggi regionali che si sono succedute anche esse nel tempo, che hanno dettato una propria disciplina nel merito, che di fatto hanno determinato dubbi interpretativi che necessitano di urgenti chiarimenti.

Si tratta senza dubbio di una nozione tormentata che aveva tuttavia trovato, a nostro avviso, un suo ragionevole equilibrio nell’ approdo sopra ricordato.

Tuttavia, l’ interpretazione data negli anni recenti dal Comune di Milano, che in sostanza comprende nella nozione di ristrutturazione edilizia con s.c.i.a. (e oneri assai ridotti) anche gli accorpamenti di volumetrie collocate su sedimi assai diversi e anche distanti, con una forte densificazione delle volumetrie realizzate, in assenza di piano, ha spinto l’ asticella molto oltre, terremotando l’ assetto cui si era pervenuti e riaprendo numerose questioni (tra cui la stessa classificazione delle regole degli interventi edilizi di cui agli artt. 10 e 22 del Testo unico dell’ edilizia).

Ciò premesso, la proposta di legge all’ esame del parlamento prevede, sulla prima questione, relativa all’assenza di un preventivo piano attuativo, che - in vista di un riordino organico della disciplina di settore, 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 dei casi in cui è necessario adottare l’approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all’articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e all’articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e degli interventi 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.

Si rinvia pertanto ad una più ampia e futura (?) concertazione la riforma dell'art. 41 quinquies, comma 6, della legge urbanistica fondamentale.

Per tenere conto di un percorso di possibile regolarizzazione degli interventi realizzati o in via di esecuzione a Milano (e in altre realtà) viene stabilito inoltre che gli interventi realizzati o assentiti “fino alla data di entrata in vigore del riordino della disciplina di settore di cui al comma 1 dell'articolo unico della presente proposta di legge, non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e all'articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ad eccezione di quelli per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica, nel rispetto di specifiche condizioni (di seguito riportate), nei seguenti casi:

- a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti ricadenti in ambiti edificati e urbanizzati;
- b) sostituzione di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata;
- c) interventi su edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dall'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni”.

Ciò posto, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo unico, la proposta di legge stabilisce che la conformità alla disciplina urbanistica è, in ogni caso, soggetta al rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e degli standard urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali;
- b) il rispetto, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, della distanza minima tra fabbricati, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario.

Si afferma nella Relazione, che “la norma si propone quindi il proprium della pianificazione urbanistica generale ove gli standard urbanistici trovano la loro collocazione e compiuta declinazione, nel naturale e costante apprezzamento della situazione di fatto e dei suoi mutamenti”.

Su questa prima questione, e circa l'efficacia della soluzione proposta, sono necessarie due osservazioni:

- a) la prima, è per dire che, seppur nella logica del “ rinvio”, chi valuta, e come e quando, i requisiti di

conformità urbanistica sopra richiamati (in particolare la sussistenza di una “ struttura urbana definita e urbanizzata?”); b) si accomunano le “nuove costruzioni” agli interventi di sostituzione edilizia, ossia di ristrutturazione edilizia con totale demolizione e ricostruzione, ma questo è un errore grave perché in questo modo si equiparano gli interventi conformi all’ edificio preesistente, senza aumenti di volumetrie e superfici, che non devono fare le verifiche urbanistiche richieste, a quelli di “ristrutturazione pesante”, con aumenti di volumetrie e superfici, e addirittura anche alle nuove costruzioni, con l’effetto di un notevole aggravamento degli oneri burocratici ed un grave passo indietro sulla via della promozione della rigenerazione urbana.

Pertanto occorre che la norma ben distingua tra le due tipologie di interventi.

Quest’ultimo problema si ripresenta, peraltro, anche nella soluzione proposta nel testo legislativo in tema di ristrutturazione edilizia.

A riguardo, il comma 4 della proposta di legge in discussione prevede infatti una disciplina transitoria, stabilendo 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, fino alla data di entrata in vigore del riordino della disciplina di settore di cui al comma 1 dell’articolo unico della presente proposta di legge, che portino alla realizzazione, all’interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali e, “ per quanto concerne gli interventi previsti dall’art. 10, primo comma, lett. c) del D.P.R.6 giugno 2001, n.380” (così si dovrebbe aggiungere ma nel testo base non c’è), ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e degli standard urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali. Resta salvo quanto previsto dal sesto periodo dell’articolo 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il comma 5 precisa, altresì, che sono esclusi dall’applicazione della disposizione transitoria dianzi menzionata gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

Il comma 6 chiarisce che resta ferma, in ogni caso, l’applicazione delle disposizioni di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d) (relative agli interventi di ristrutturazione edilizia), all’articolo 22 (relativi agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività) e dell’articolo 23 (relativi agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, cd. Super SCIA) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 per gli interventi di ristrutturazione edilizia rivolti a

trasformare un singolo organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un singolo organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente