Commissione VIII Camera dei deputati. Audizione del prof. Pierluigi Mantini, Politecnico di Milano, 11 novembre 2025.

Nota di sintesi

Ringrazio il Presidente e i componenti della Commissione Ambiente e Territorio della Camera dei Deputati e anticipo che il mio contributo, in occasione di questa audizione, si limiterà all'illustrazione orale di pochi punti essenziali e, direi, concettuali rinviando ad una relazione scritta il dettaglio necessariamente più tecnico anche sul piano normativo.

Dopo molti anni dedicati allo studio, all'insegnamento e alla concreta applicazione del diritto urbanistico-edilizio, in molteplici ruoli e funzioni, la mia tesi di fondo è che occorra, nel nuovo tempo della rigenerazione urbana, dell'inverno demografico e dell'accresciuta consapevolezza dei rischi naturali in gran parte accresciuti dai cambiamenti climatici, un radicale cambiamento del Testo unico dell' edilizia. Non basta la consueta tecnica emendativa e della novellazione legislativa: occorre un *reset* generale, una discontinuità netta, una nuova e più contemporanea base di principi concreti e di regole comuni.

Il disegno di legge delega al nostro esame va nella giusta direzione, anche a partire dalle premesse espresse nella Relazione introduttiva ma, come già affermò Hegel, " "*in mezzo alla pressione di grandi eventi* (*o cambiamenti,* n.d.r) *un principio generale non è di nessun aiuto".*

La mia opinione è dunque che il parlamento, nell'esercizio dei propri poteri di delega, possa offrire al governo criteri più precisi, netti e concreti nella guida dei cambiamenti necessari.

Sulle motivazioni non posso dilungarmi in questa sede ma la Commissione parlamentare ben conosce dati, analisi e solida letteratura su fenomeni disparati ma convergenti: dalla necessità di profonde semplificazioni normative e amministrative per risolvere i grovigli normativi e procedurali che frenano uno sviluppo sostenibile del territorio, ai problemi di incapacità amministrativa di una larga parte dei comuni italiani (peraltro per un terzo collocati in zone sismiche e per due terzi circa in zone di rischio idrogeologico); dalla vetustà di buona parte del patrimonio edilizio esistente alle radicate nuove esigenze dell' abitare e anche "dell'abbandonare" città e borghi.

Sono solo cenni di questioni assai più complesse che trovano però nella trasformazione urbanistico-edilizia un punto di incontro o addirittura di partenza.

Occorre dunque non trascurare la necessità di una nuova visione unitaria della complessità di questi temi che mi permetto esprimere, in sintesi, nei seguenti punti.

1. Il Testo unico dell'edilizia deve cambiare nome e assumere la denominazione di "*Testo unico dell' edilizia e dell'urbanistica"*: il muro antistorico tra le due materie deve essere abbattuto, i principi fondamentali, nazionali e unitari, devono essere semplici e coerenti e valere, in modo dichiarato, come livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali ai sensi dell' art. 117, secondo comma lett. m) della Costituzione (e del disegno di legge 1623 ora all'esame del Senato della Repubblica). In caso contrario, se persisterà sullo stesso "fatto", ossia la trasformazione urbanistico-edilizia, l'attuale eteronomia delle fonti legislative applicabili (T.U.E., testo unico dell' ambiente, codice dei beni culturali e del paesaggio, numerose leggi speciali, la normativa tecnica oltre le leggi delle Regioni e i regolamenti edilizi nonché le N.T.A. dei piani urbanistici dei Comuni..) il rischio di antinomie, sovrapposizioni, conflitti ed enormi complessità rimarrà una certezza: *"corruptissima re publica, plurimae leges",* secondo Tacito. Nessun buon glossatore sarà sufficiente, nessun *restyling* darà i suoi frutti.
   Dunque suggerisco di inserire nella Parte prima, Titolo I -Disposizioni generali- un Capo intitolato "*Principi fondamentali dell'urbanistica* e *della rigenerazione urbana"* ossia di fare un vero riordino della materia che contenga le regole essenziali e chiare del "fatto edilizio", superando il continuo rinvio ad altre complesse fonti.
2. Sull' "insieme organico" di tali principi non mi dilungo in questa sede e rinvio alla Relazione normativa che consegnerò, Presidente, ove di interesse della Commissione.
   Ma alcuni di essi possono essere già in questa sede accennati.
   In primo luogo, occorre aderire al principio di un Piano urbanistico comunale, comunque denominato dai legislatori regionali, che non sia rigido, totalitario e prescrittivo ma "duale" ossia basato su un Programma Direttore che indichi le grandi "invarianti territoriali"(verde pubblico, mobilità, infrastrutture urbane..) e i nuovi interventi, pubblici o di pubblico interesse che si intendono realizzare, un Programma non vincolistico e conformativo delle proprietà; ed un altro livello, costituito invece da piani-progetto, comunque denominati, che in concreto contengono le regole, ed anche i vincoli urbanistici, per la loro realizzazione. Questa impostazione c.d. "duale" è ormai consolidata in larga

parte della legislazione regionale ma non in tutta Italia e deve invece costituire un principio fondamentale nazionale.

Accanto a ciò è ormai tempo che si esca dalla logica degli standard ragionieristici del Novecento, che costituisce un retaggio del passato (aggirato in molti modi, dalla cessione di aree nei parchi alle monetizzazioni..) che ingombra inutilmente il presente e il futuro in favore di un modello di standard reali o esigenziali o di "piani dei servizi", come previsto, ad esempio, nella legislazione della Regione Lombardia. Coerentemente, occorre dunque rendere facoltativi, e non più obbligatori, gli standard previsti dal D.M.1444 del 1968 cosi come le regole sulla zonizzazione, che devono poter essere liberamente decise dai Comuni essendo parte essenziale della discrezionalità amministrativa per consentire una maggiore libertà nella *mixitè* urbana e nei mutamenti di destinazioni d'uso.

3. Le radicali proposte suggerite, ampiamente maturate nelle leggi regionali e nelle prassi più innovative, muovono dalla necessità di riconsiderare, al tempo della rigenerazione urbana, il rapporto tra pianificazione urbanistica e interventi edilizi. Se non è più prioritaria l'espansione urbana, bensì la rigenerazione dei tessuti urbanizzati, è dalla disciplina dell'intervento edilizio nella città consolidata che occorre partire e non già dalla disciplina delle aree libere inedificate e dai relativi parametri (indici plano-volumetrici, di copertura, allineamento, densità ecc.).

   Ciò comporta la necessaria ri-definizione delle categorie degli interventi edilizi in due tipologie sostanziali: a) interventi edilizi conformi alle volumetrie e alle superfici esistenti, da realizzare con s.c.i.a. edilizia; b) interventi di ristrutturazione edilizia o nuova costruzione che realizzano nuovi volumi e superfici, previo obbligatorio rilascio del permesso di costruire: solo questa seconda tipologia è soggetta alle regole della pianificazione urbanistica ferma restando la previsione della facoltà, da parte dei Comuni, di prevedere, in determinate aree già consolidate e urbanizzate, l'alternativa del permesso edilizio consolidato.

   Ciò comporta un drastico riordino delle definizioni di cui all'art. 3 del T.U.E. con una notevole semplificazione in due soli regimi giuridici (s.c.i.a. e permesso di costruire) delle tipologie edilizie. Si potrebbe forse azzardare la seguente classificazione generale: la prima categoria sotto il nome di "*interventi di rigenerazione edilizia"*; la seconda, sotto il nome di *" interventi di nuova costruzione*", anche nei casi di consistente densificazione dell'esistente. A tal riguardo, occorre però precisare la necessità di una

modifica, in ogni caso, dell'attuale definizione di *ristrutturazione edilizia* contenuta nell'art. 3 lettera d) con riferimento in particolare alle parole "*diversi sedimi*" aggiunte dalle recenti novelle. Tale formulazione ha determinato una notevole confusione interpretativa e anche operativa, e non solo nel c.d. "caso Milano", dando vita a contrasti giudiziari sia in sede penale che amministrativa. Si segnala che tale formulazione andrebbe sostituita con le parole "*eventuali modeste variazioni dell'area di sedime*" al fine del mantenimento del *principio di continuità*, affermato non solo dal giudice penale, per meglio definire la distinzione tra la nozione di ristrutturazione edilizia e quella di "*nuova costruzione"*. Sotto altro profilo, in secondo luogo, andrebbe in ogni caso precisato, con uno specifico comma aggiunto all'art. 23 T.U.E., anche con riferimento alle inchieste recenti evidenziate dalle cronache, che *"Ove necessario ai fini della regolarizzazione degli interventi edilizi realizzati o in corso di realizzazione tramite s.c.i.a. edilizia alternativa al permesso di costruire, i titolari dell'intervento possono richiedere al Comune il rilascio del permesso edilizio convenzionato, ferma restando la corresponsione degli oneri di urbanizzazione, ove dovuti. Il permesso edilizio convenzionato dovrà attestare la sussistenza delle urbanizzazioni necessarie all'intervento o, in difetto, stabilire le prescrizioni necessarie, anche in alternativa a quanto prescritto dall'art. 41 quinques della legge 1470/1942."*
Tale comma risulta necessario, nel rispetto dei principi di legge e dell'equità, per risolvere le controversie che si sono determinate anche a causa delle contraddizioni della normativa vigente. Si tratta di una soluzione coerente, anche alla luce della giurisprudenza penale, al fine del ripristino della legalità amministrativa violata nonché della risoluzione delle misure di confisca degli immobili (v. Cass. pen. n.8350/2019; Cass. pen. 36819/2022; Corte Cost. n.146 del 2021; Cass. pen. 30953/2024).

4. Un altro principio fondamentale è inevitabilmente quello di limitazione del consumo di nuovo suolo che necessita di una norma nazionale che può trarre spunto dalla legge n. 24 del 2017 della Regione Emilia-Romagna e dalla legge n.58/2023 della Regione Abruzzo, solo per citarne alcune di diverso indirizzo politico: perimetrazione del territorio urbanizzato, non oltre il limite del 3 o 4 per cento di nuova edificazione al di fuori di tale perimetro, previa "desigillazione" di un terreno pari alla superficie di quello edificato *ex novo*. Vi sono numerosi aspetti da precisare a riguardo, cosa che non è possibile fare in questa sede e che ben potrà essere fatto dal governo in sede di delega, ma un

principio di questa natura non può essere eluso o rinviato ad altre leggi sulla rigenerazione urbana, anche perché, in materia di proprietà edilizia, non possono esserci cittadini di serie A e di serie B.

5. Il riuso edilizio deve essere favorito e semplificato attraverso una "nuova fiducia" nella s.c.i.a. per tutti gli interventi che non determinino aumenti di volumetrie o di superfici, che sono moltissimi: è un principio di sussidiarietà orizzontale, come sappiamo, che valorizza le competenze tecniche diffuse nella società e consente ai comuni di limitarsi ai controlli in un termine preciso e contenuto. Ma occorre anche avere il coraggio di affermare il principio che quando, ad esempio, si demolisce e ricostruisce un edificio, con efficientamento sismico ed energetico, senza aumentare volumi e superfici, in una zona a vincolo paesaggistico (quasi i 2/3 del territorio nazionale), non occorre l'autorizzazione paesaggistica poiché è impossibile concettualmente e praticamente che sia alterato l'ambiente, il quale anzi si giova dell'intervento di rigenerazione. E ciò vale anche per V.i.a., Vin.c.a. e altre analoghe autorizzazioni che frenano gli interventi edilizi della rigenerazione. In tal senso, occorrerebbe la semplice, ma decisiva, introduzione delle parole *"nonché gli interventi di ristrutturazione edilizia, anche con totale demolizione e ricostruzione purché conformi all'edificio preesistente"* nella lettera a), primo comma, dell'art.149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Sarebbe anche assai opportuno introdurre, ad esempio al comma 8 dell'art. 146 del medesimo codice, il principio secondo cui il Sovrintendente debba esprimersi "*esclusivamente sulla compatibilità, e non già sulla legittimità, del progettato intervento"* allo scopo di evitare la quotidiana sovrapposizione di competenze che determina seri conflitti, confusioni, ritardi.

6. In materia di semplificazione amministrativa, si deve dare più forza al principio, pur scolpito nelle leggi ma ben poco attuato, che comuni e amministrazioni pubbliche non possono richiedere ai cittadini e alle imprese documenti già in loro possesso poiché è lungo questi illegittimi e lunghissimi percorsi burocratici che le pratiche edilizie della rigenerazione affogano. Il disegno di legge delega correttamente richiama questo principio e può essere anche più circostanziato.

7. Gli interventi edilizi di rigenerazione dovrebbero poter avere un effetto "sanante" anche delle parziali difformità dal permesso di costruire

eventualmente esistenti, ferma la previsione di una sanzione amministrativa entro un limite fisso, riformando in tal senso l'attuale art. 34 TUE: se il nuovo intervento elimina le difformità del passato esso non deve incontrare ostacoli. Si tratta di un punto molto importante perché lo sviluppo edilizio è assai spesso frenato, e talvolta negato, dalla preventiva richiesta di sanatorie o irrogazione di sanzioni che guardano al passato (con intento meramente punitivo) e non a favorire il ripristino di legalità e di efficienza. Si è fatto un passo in questa direzione con la legge n. 59 del 2024, sul tema della "doppia conformità", ma occorre andare oltre per consentire che gli interventi edilizi possano rigenerare anche la legalità in passato solo parzialmente violata.

8. Salvo il principio della "rigenerazione conforme", ossia senza aumenti di volumetrie e superfici, che riguarda la maggior parte dei Comuni italiani ove, tra inverno demografico e fenomeni di spopolamento e abbandono, il patrimonio edilizio è esuberante rispetto alle necessità ma sussistono ovviamente situazioni e realtà metropolitane in cui la spinta alla nuova edificazione è presente ed economicamente remunerativa. In via teorica, si dovrebbe definire la nuova edificazione come un' eccezione, seppur consistente, alla regola della rigenerazione. In tali condizioni, e in assenza di elevati rischi sismici o di dissesto idrogeologico, la via principale è costituita dalla densificazione dell'esistente e, sul piano giuridico, dal permesso di costruire convenzionato.
   Questo strumento, oggi disciplinato dall'art. 28 bis del Testo unico dell' edilizia, andrebbe migliorato e reso ordinario per consentire che la gran parte degli interventi di nuova edificazione, in aree che urbanisticamente definiremmo di "sviluppo edilizio sostenibile", possano essere accompagnati da un impegno del privato a realizzare anche piccole opere di urbanizzazione o interventi di efficientamento energetico o ambientale, da scomputare sugli oneri dovuti, da cui dipende anche la misura delle volumetrie realizzabili. In sostanza, il permesso edilizio convenzionato dovrebbe assumere le sembianze di una sorta di "patente a punti" della misura dell'edificabilità, volta a premiare la qualità e la sostenibilità dell'intervento.

9. Naturalmente ciò comporta una certa revisione dei principi e del ruolo della pianificazione urbanistica che sarà *minima e resiliente* per gli interventi di rigenerazione urbana conformi alle volumetrie o superfici esistenti e invece dovrà individuare, con tecniche più consolidate, le "zone di sviluppo sostenibile" cui attribuire un *range* variabile di edificabilità (ad es. da 1 a 2

mc/mq, o altro) in relazione agli oneri assunti dal privato e alla qualità del progetto. In tal modo, quella che abbiamo a lungo definito "rendita urbana" resta funzionalizzata agli obiettivi di rigenerazione e qualificazione edilizia e territoriale. Resta ben ferma la funzione della pianificazione urbanistica nei grandi interventi di trasformazione urbana (aree industriali dismesse, scali ferroviari, grandi eventi, delocalizzazioni post calamità ecc.), anche attraverso *Master plan* o Programmi speciali, da realizzare attraverso concorsi o procedure ad evidenza pubblica e, ove opportuno, l'utilizzo di commissari straordinari, con temperati poteri di deroga.

10. La legge delega non dovrebbe trascurare la necessità di criteri più precisi ed efficaci per l'accesso alla casa (e alla città pubblica) in specie nelle città metropolitane per legge istituite: prosecuzione dei Pin.q.u.a., accompagnati dalla previsione normativa di un *cap price* per gli studentati; "*bonus rigenerazione",* anche attraverso l'internalizzazione dei premi volumetrici attraverso il permesso edilizio convenzionato, come proposto, per l'edilizia sociale; edilizia residenziale convenzionata, in specie su scala metropolitana, in prossimità di stazioni di trasporto: a tal riguardo occorrerebbe, integrando l'art.18 del TUE, affidare alle città metropolitane, che subiscono la pressione maggiore di edilizia sociale, il potere di definire i prezzi massimi degli alloggi in affitto o in cessione e richiamare quanto già previsto dal decreto interministeriale del 22.04.2008 il quale stabilisce che: *"l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi".* In altri termini l'alloggio sociale è esso stesso standard urbanistico, e dunque non soggetto agli obblighi del D.M.1444 del 1968, e opera di interesse pubblico realizzabile, con effetto di variante urbanistica, attraverso l'approvazione del piano-progetto da parte del consiglio comunale, ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 397 del 2001: un enorme passo in avanti sulla via della semplificazione e dell'alleanza pubblico-privato per l'edilizia sociale.

11. Un ulteriore principio (che potrebbe integrare l'art. 89 del TUE) riguarda la materia della sicurezza dell'attività edilizia rispetto ai grandi rischi naturali accentuati dai cambiamenti climatici. Il principio che si invoca, in sé elementare, è quello già formulato, per la prima volta in Italia, nel Testo unico della ricostruzione post sisma nel Centro Italia ossia il seguente: " *Tutte le attività di studio, approfondimento, indagine e* (*i pareri*) *riguardanti le pericolosità geologiche e le fragilità territoriali, connesse alle faglie attive e*

capaci, con instabilità gravitative di versante e con fenomenologie idro-geomorfologiche, nonché con fenomeni di amplificazione locale dell'input sismico, devono contenere valutazioni conclusive che forniscono,in via definitiva, le seguenti indicazioni:

a) zona edificabile, ove è ammessa l'edificabilità in quanto presenta livelli di pericolosità geologiche compatibili con l'edificazione in sito;

b) zona non edificabile per la presenza di elevati livelli di pericolosità geologiche e sismiche non mitigabili attraverso l'esecuzione di opere;

c) zona di edificabilità condizionata, in cui sono possibili interventi preventivi di mitigazione della pericolosità al fine di garantire i necessari livelli di sicurezza.

Questo principio risulta decisivo per un positivo incontro tra scienza, tecnica e decisione politico-amministrativa ai fini dell'effettiva prevenzione dei rischi nell'attività edilizia e nelle costruzioni nonché, ove necessario, per le delocalizzazioni dalle zone ad elevato rischio: un tema enorme e colpevolmente trascurato.

I principi e le misure proposti non avrebbero molto senso, come detto, se essi continuassero ad essere disciplinati tramite fonti eterogenee e azioni occasionali, con sovrapposizioni di norme, competenze e complicate procedure. Pertanto è certamente fondamentale, come da tempo proponiamo e torniamo a sottolineare, che parlamento e governo trovino una convergenza per dare alla luce un rinnovato "Testo unico dell'edilizia e dell'urbanistica", nelle cui disposizioni generali siano espressi i principi della disciplina edilizia e dell'urbanistica ispirati alla rigenerazione e alla semplificazione urbanistica.

Le due cose vanno insieme, occorre far cadere l'antistorico trattino che separa queste materie poiché, nell'epoca della rigenerazione urbana e della semplificazione, si guarda più al progetto edilizio che al piano e la semplificazione è un obbligo.

Abbiamo espresso per punti sintetici questioni complesse che meritano certo i dovuti chiarimenti e formulazioni legislative coerenti che, per quanto ci riguarda, rinviamo alla Relazione normativa, se di interesse della Commissione.

Ci rendiamo anche conto di aver forse aggiunto altra materia rispetto al mero riordino dell'attuale TUE: se si volesse procedere solo nella logica del *restyling* dell'esistente non potrei che rinviare all'ottimo, e non a caso ciclopico, documento fornito in queste audizioni dall'UNITEL che individua bene le 100 contraddizioni della normativa attuale. Il rischio, però, è quello di svuotare il mare con il secchiello o, peggio, di cambiare molto affinché nulla cambi.

Occorre andare più in profondità, con coraggio.

Non abbiamo però espresso mere teorie o opinioni ma rappresentato questioni e soluzioni ben presenti nelle prassi amministrative, praticate con successo nelle ricostruzioni post calamità che si giovano di poteri in deroga, in leggi regionali, in modelli di pianificazione.

Di leggi in Italia ne abbiamo anche troppe e vale a riguardo il monito di Montesqieu secondo cui "*le leggi inutili uccidono quelle necessarie"*. Ora è il tempo di rigenerare con coraggio quelle esistenti.

Pierluigi Mantini