



PDL n. 1987 recante “Disposizioni urgenti in tema di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e ristrutturazione edilizia connessi ad interventi di rigenerazione urbana”

Camera dei Deputati – Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

13 settembre 2024

La Pdl 1987, recante “*disposizioni urgenti in tema di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e ristrutturazione edilizia connessi ad interventi di rigenerazione urbana*”, presentata lo scorso 24 luglio, interviene nella complessa disciplina urbanistico edilizia e dei processi di rigenerazione urbana.

Si tratta di ambiti sui quali Confindustria da tempo propone una riforma generale che, nel rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo territoriale, definisca regole e principi omogenei per tutto il territorio nazionale, dando certezze agli operatori e dunque promuovendo la realizzazione di investimenti in interventi di ristrutturazione edilizia e rigenerazione urbana.

Ciò al fine di soddisfare le molteplici esigenze legate ai contesti urbani, a partire da quelle abitative, che rappresentano oggi – in molti contesti del territorio nazionale – una vera emergenza, in particolare per le fasce sociali più fragili, inclusa quella dei lavoratori a basso reddito.

In questo contesto, si inserisce la proposta di legge in commento, che interviene su specifici aspetti che hanno dato luogo a incertezze e contenziosi.

Il riferimento è, anzitutto, all’articolo 41-quinquies, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, in base al quale 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.

Tale disposizione ha dato luogo a contrasti interpretativi che hanno visto contrapporre principalmente due tesi. Un primo orientamento riteneva che la disposizione andasse interpretata in maniera restrittiva, 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. Un secondo orientamento evidenziava invece che la disposizione prevede l’approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi richiedono una pianificazione attuativa finalizzata a un loro armonico e ordinato sviluppo.

Numerose incertezze sono sorte anche con riferimento ai limiti per i Comuni con riferimento all’esercizio della pianificazione relativa alle densità territoriali e fondiari o alle altezze, nonché relativamente alle tipologie di interventi di ristrutturazione edilizia.

Per risolvere tali criticità, la Proposta di legge prevede che entro sei mesi dall'approvazione della Proposta di Legge, con accordo in Conferenza Unificata, il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità Montane coordinino l'esercizio delle rispettive competenze per l'individuazione dei casi in cui è necessaria l'approvazione preventiva di *"un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata"* per determinate tipologie di interventi edilizi e la definizione degli interventi qualificati come ristrutturazione edilizia ai sensi del TU dell'edilizia, tenendo conto delle finalità connesse alla rigenerazione e riqualificazione urbana.

La norma prevede, altresì, un periodo transitorio fino all'adozione della nuova Legge che riformerà la materia, all'interno del quale viene stabilita la conformità urbanistica ed edilizia degli interventi, già realizzati o assentiti all'entrata in vigore della proposta di legge in commento, che non risultano preceduti da un piano urbanistico o di lottizzazione, purché tali interventi abbiano ad oggetto l'edificazione di nuovi immobili in ambiti edificati e urbanizzati, ossia la sostituzione e/o l'adeguamento di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita. E', altresì, necessario che siano congiuntamente verificate due condizioni:

- adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici previsti dalle Leggi Regionali e dagli strumenti urbanistici a disposizione;
- rispetto della distanza minima tra fabbricati e, quindi, della distanza minima e inderogabile di 10 metri tra pareti finestrate e antistanti edifici, fatte salve le deroghe previste nell'ambito dei piani attuativi e gli interventi di demolizione e ricostruzione con mantenimento delle distanze preesistenti e legittime (cfr. Art. 9, D.M. n. 1444/1968 e Art. 2 bis, D.P.R. n. 380/2001).

Inoltre, fermo il rinvio alla definizione introdotta dal Decreto Legge n. 76 del 16 luglio 2020 (Decreto Semplificazioni), che ha ampliato la nozione di ristrutturazione eliminando il riferimento all'identità di volumetria, la Proposta di Legge prevede una disciplina transitoria, stabilendo che costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione realizzati o assentiti a decorrere dalla data di entrata in vigore 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 della disciplina di riordino del settore citata, 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, ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali.

Restano esclusi dall'applicazione della Proposta di Legge gli interventi per cui sia già stata disposta la riduzione in pristino o la demolizione con provvedimento definitivo e sono fatte, altresì, salve le misure più restrittive destinate agli immobili gravati da vincolo di interesse storico e culturale, nonché a quelli ubicati nella zona omogenea A o ad essa assimilata.

Si condivide in gran parte la Proposta di Legge poiché offre una prima risposta alla situazione attuale trovando una soluzione temporanea all'incertezza normativa e fornendo un'interpretazione chiara delle regole che attualmente sono oggetto di letture interpretative divergenti che hanno portato a situazioni di blocco di numerosi interventi edilizi.

Rispetto alle discussioni avvenute nel corso del dibattito parlamentare durante la conversione del Decreto Salva casa e alle ipotesi di risoluzione della problematica circolate a fine luglio, infatti, pur non configurandosi come norma interpretativa né spingendosi fino ad una abrogazione di leggi da considerarsi ormai vetuste, la Proposta di Legge affronta con maggiore attenzione il tema del regime transitorio.

In particolare, viene garantita la continuità degli interventi edilizi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore e vi è grande attenzione a non lasciare vuoti applicativi.

Al testo, potrebbero tuttavia essere apportati alcuni lievi miglioramenti, volti a restituire un quadro normativo di ancora maggiore certezza.

A questo proposito, Confindustria, assieme alle proprie Associazioni maggiormente interessate (ANCE, Assoimmobiliare, Assolombarda), richiama l'attenzione sui seguenti aspetti:

- Intesa in Conferenza unificata (comma 1 in rapporto al comma 2) – necessità che intervenga un atto legislativo a ridefinire alcuni principi fondamentali della materia non potendo la Conferenza Unificata prevedere norme di immediata applicazione;
- Conformità alla disciplina urbanistica degli interventi realizzati o assentiti senza piano attuativo (commi 2 e 3) – oltre alle situazioni di edificazione/sostituzione in ambiti edificati e urbanizzati, si ritiene necessario richiamare espressamente anche tutti quegli interventi conformi ai piani urbanistici comunali o comunque conformi a convenzioni urbanistiche o atti d'obbligo a carico dell'operatore. Non si ritiene necessario subordinare la conformità alla disciplina urbanistica ad ulteriori condizioni, per evitare ulteriori verifiche che sono state già effettuate a monte dalle amministrazioni locali;
- Ristrutturazione edilizia (commi 1, 4 e 6) - occorre chiarire che obiettivo dell'intervento normativo nell'ambito della ristrutturazione è quello di rivedere la

portata applicativa esclusivamente degli interventi di demolizione e ricostruzione. Nello stesso tempo è necessario fornire maggiori chiarimenti sulla formulazione del comma 6 che attualmente è volto a salvaguardare il regime amministrativo degli interventi di ristrutturazione edilizia (Scia e Scia alternativa al Permesso di costruire) utilizzando una formulazione non chiara che sembrerebbe ricomprendere solo gli interventi di ristrutturazione conservativa e non anche le ulteriori categorie di intervento come attualmente previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001 per determinate fattispecie;

- Regime transitorio (commi 2 e 4) - è opportuno che siano salvaguardate anche tutte quelle situazioni per le quali il procedimento amministrativo risulti avviato e in una fase di istruttoria avanzata al fine di tutelare gli investimenti già effettuati;

In conclusione, desideriamo condividere alcune, prime, riflessioni in merito alla riforma urbanistica complessiva, cui punta la Proposta di Legge.

Negli ultimi anni si è intervenuti più volte sul Testo Unico dell'edilizia, avviando anche una sua completa riscrittura, ritenendo che potesse essere sufficiente per una corretta gestione della disciplina della rigenerazione urbana. Non è così. Non è più rimandabile il superamento di leggi che risalgono al dopoguerra (Legge 1150/42, DM 1444/68), ormai non più coerenti con le modalità di vivere, spostarsi e lavorare nelle nostre città.

La PdL non fissa una tempistica per il riordino né definisce un processo.

Al contrario, benché siamo consapevoli che si tratti di un obiettivo decisamente ambizioso che richiede del tempo, andrà definito un termine congruo ma ravvicinato per l'individuazione dei principi di un riordino dell'urbanistica.

A questo proposito, si ritiene opportuno avviare quanto prima un confronto con gli operatori per fissare una cornice di principi e norme omogenee, anche partendo da una ricognizione delle best practices innovative delle Regioni, che in questi anni sono intervenute sulla materia disciplinandone gli aspetti di competenza.