

24/118/CR06/C4

**DOCUMENTO SULLA PROPOSTA DI LEGGE C. 1987, RECANTE
"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PIANI PARTICOLAREGGIATI O DI
LOTTIZZAZIONE CONVENZIONATA E DI INTERVENTI DI
RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA CONNESSI A INTERVENTI DI
RIGENERAZIONE URBANA"**

In relazione alla proposta di legge C.1987, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato il seguente documento.

Considerazioni preliminari

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha modificato il rapporto tra Stato ed autonomie territoriali, riconoscendo il "governo del territorio" quale materia concorrente ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Tuttavia, il ritardo nell'adozione di una organica riforma della normativa sul governo del territorio, nel rispetto del quadro istituzionale definito dal citato Titolo V, ha pesantemente condizionato il settore. Pertanto, risulta quanto mai indispensabile puntare ad una legge organica che, rispettando le specificità regionali, fornisca un quadro unitario di principi per il governo del territorio.

La proposta di legge C. 1987, recante "Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana", in vista di un riordino organico della disciplina di settore, può al più costituire un intervento normativo "temporaneo" su problematiche applicative e interpretative derivanti da alcune previsioni risalenti alla L 1150/1942, anacronistiche di fronte a problemi attuali di trasformazione della città esistente, attinenti al più ampio tema della rigenerazione urbana.

La disciplina proposta, tuttavia, dal momento che rinvia a un riordino della legislazione di settore che non si sa quando avverrà né quale specifico settore riguarderà - la sola rigenerazione urbana, una riforma urbanistica nazionale, la revisione del Testo Unico dell'Edilizia oppure anche le altre numerose disposizioni statali che toccano indirettamente o direttamente la materia del governo del territorio e che prevedono il ricorso a strumenti urbanistici attuativi - rischia di introdurre elementi di destabilizzante incertezza e confusione in un quadro normativo già assai complesso ed è, altresì, difficile considerarla come una parte dei "principi fondamentali" della materia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Inoltre, si rappresenta che nella disciplina urbanistica regionale, i casi in cui è necessario ricorrere a uno strumento urbanistico attuativo - categoria che non comprende solo i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione - sono stabiliti dalle legislazioni regionali, ovvero dallo strumento urbanistico locale, secondo i criteri e le regole dettate dalle disposizioni regionali.

Allo stesso modo, gli interventi di ristrutturazione edilizia, oltre a riferirsi alla definizione contenuta nel DPR 380/2001, devono essere coerenti con le previsioni urbanistiche e le indicazioni puntuali contenute negli strumenti urbanistici generali, che, di norma, disciplinano gli interventi di recupero tramite schede puntuali, gradi di protezione e categorie di intervento, elementi progettuali definiti in base alle analisi - storiche, tipologiche, funzionali, ecc. - che precedono e accompagnano la redazione degli strumenti stessi, garantendo una disciplina dettagliata ed omogenea.

Si osserva, infine, che una alternativa all'attivazione di uno strumento urbanistico attuativo, già ampiamente diffusa e praticata, è rappresentata com'è noto dall'utilizzo del permesso di costruire convenzionato, di cui all'art. 28-bis del DPR 380/2001, introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera q), legge n. 164 del 2014, di cui lo strumento urbanistico generale può disporre per i casi ritenuti congrui, in una logica anche di semplificazione dell'azione amministrativa.

In conclusione, poiché la proposta di legge nasce dall'esigenza di sanare le criticità interpretative derivanti prioritariamente dall'art. 41-quinquies, sesto comma, legge n. 1150/42, nonché in considerazione delle competenze regionali acquisite in base alla riforma costituzionale del Titolo V nel 2001 e dell'evoluzione normativa della materia si ritiene più opportuno che la proposta si limiti ad intervenire abrogando la citata norma, evitando così di aumentare la confusione normativa attuale.

Considerazioni puntuali

➤ **Articolo 1, comma 1** [*Proposta approvata a maggioranza, con il parere contrario della regione Lombardia. Per la regione Lombardia si rinvia alla formulazione alternativa dei commi 1 e 2 dell'articolo 1 indicati al punto successivo*]

L'articolo si riferisce a un '*coordinamento delle rispettive competenze*' da parte di Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane '*al fine di individuare i casi in cui è necessario adottare un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata...e gli interventi qualificati come ristrutturazione edilizia*'.

La disposizione è assolutamente poco chiara nella natura di questo coordinamento, nonché nello scopo: si tratta di un Tavolo tecnico interistituzionale, la cui attività dovrebbe sfociare in quale tipologia di provvedimento?

Del resto, il coordinamento tra competenze nella definizione di qualsiasi aspetto normativo del settore è già delineato in Costituzione.

Inoltre, l'introduzione di nuove definizioni a livello nazionale con l'obiettivo di promuovere processi di rigenerazione urbana, riqualificazione di aree degradate, recupero

di immobili dismessi e lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e ambientali, rischia di entrare in conflitto con quanto già disciplinato a livello comunale e regionale. In particolare, tali nuove definizioni - ancorché di carattere dichiaratamente "temporaneo" - potrebbero sovrapporsi agli strumenti e ai processi già regolati ed avviati dalle più recenti normative regionali, che hanno introdotto strumenti e modalità specifiche con i medesimi obiettivi e in linea con le esigenze locali e regionali, nonché con le concomitanti disposizioni in materia di limitazione del consumo di suolo e di rinaturalizzazione.

Per quanto riguarda l'espressione "*sviluppo di iniziative economiche*", contenuta nella proposta in esame, si sottolinea come risulti piuttosto generica, prestandosi a interpretazioni potenzialmente non coerenti con le finalità generali degli strumenti di governo del territorio. Queste determinazioni si inseriscono, peraltro, in un quadro normativo statale ancora incerto,

Si propone, pertanto, la sostituzione del comma 1, come segue:

“1. In vista di un riordino organico della disciplina di settore, tenuto conto delle esigenze di attivare processi di trasformazione e 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, allo stesso tempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, è abrogato il sesto comma dell’art. 41-quinquies, della legge 17 agosto 1942, n. 1150.”

➤ **Articolo 1, comma 2, primo periodo [Proposta approvata a maggioranza, con il parere contrario della regione Lombardia]**

Il comma riguarda le condizioni alle quali sono considerati conformi alla disciplina urbanistica “*gli interventi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore...*”. Tale disposizione presenta alcune criticità:

- sarebbe necessario precisare che resta ferma la necessaria conformità alla pianificazione urbanistica comunale, in quanto non è sufficiente quanto disposto nel successivo comma 3, lettera a), ovvero il rispetto dei soli “*parametri urbanistici*” degli strumenti urbanistici comunali;
- la conformità deve riguardare anche le disposizioni di legge regionale che richiedono espressamente per l’edificazione nelle varie zone urbanistiche la previa approvazione di un piano attuativo;
- non appare opportuno estendere gli effetti derogatori della norma anche per l’avvenire, con il rischio di una *deregulation* urbanistica a detrimento della vivibilità urbana. Al riguardo, si evidenzia l’assenza di un termine temporale specifico;
- il riferimento agli interventi ‘*realizzati*’ non è accettabile, sia perché avrebbe efficacia retroattiva, sia perché – utilizzato in alternativa agli interventi ‘*assentiti*’ – potrebbe riguardare anche interventi abusivi, sia perché l’applicazione dei ‘*realizzati*’ sarebbe estesa fino alla data dell’adozione della nuova disciplina prevista dall’art. 1, impattando sulle normative regionali.

Si propone, pertanto, la modifica del comma 2 come segue:

*“2. Gli interventi situati in ambiti urbanizzati, riguardanti l’edificazione di nuovi edifici su lotti liberi, ovvero la sostituzione di edifici esistenti in lotti già precedentemente urbanizzati, assentiti ~~e realizzati~~ **alla data di entrata in vigore della presente legge conformemente alle disposizioni degli strumenti urbanistici generali vigenti**, nonché delle normative regionali, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica ancorché attuati con strumenti urbanistici attuativi sostitutivi dei piani particolareggiati della L 1150/1942.”*

Si ritiene che con questa specificazione non si ponga il problema dell’abuso.

Proposta alternativa della regione Lombardia

Articolo 1 comma 1 e comma 2

Si propone la **soppressione del comma 1, nonché la soppressione e sostituzione del comma 2 con una norma di interpretazione autentica dell’articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e dell’articolo 8 del DM 2 aprile 1968, n. 1444 e di contestuale abrogazione dell’articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150.**

L’articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e l’articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, devono essere interpretati nel senso che l’approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di realizzazione di immobili su singoli lotti ricadenti in ambiti edificati e urbanizzati ovvero di sostituzione di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata, ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e degli standard sulla base dei piani urbanistici comunali. L’interpretazione di cui al precedente periodo si applica altresì in caso di 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.

In vista di un riordino organico della disciplina in materia di governo del territorio, tenuto conto delle esigenze di attivare processi di rigenerazione urbana, di trasformazione e riqualificazione ambientale 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 e culturali, è abrogato il sesto comma dell’art. 41-quinquies, della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

➤ **Articolo 1, comma 2, lettere a), b) e c)**

Le lettere a) b) e c) distinguono particolari fattispecie, che identificano la possibilità di evitare l'approvazione preventiva di strumenti attuativi con riferimento agli obblighi sanciti dalla legge n. 1150/42 e dal DM n. 1444/68. Tali fattispecie non sono precisamente individuabili, quindi forieri di contenziosi penali.

Più precisamente, al fine di evitare le difficoltà interpretative, sarebbe stato necessario *in primis* riferirsi al lessico condiviso presente nel quadro normativo vigente. È il caso del concetto di “*edificazione di nuovi immobili*”, riportato nella norma che, più coerentemente, parrebbe descritto dalla definizione di “*nuova costruzione*” di cui all’articolo 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/2001.

Sarebbe, stato, inoltre, necessario chiarire in maniera inequivoca cosa si volesse intendere, sotto il profilo rigorosamente giuridico, con i concetti di:

- “*sostituzione di edifici esistenti*” (identificando se trattasi di novella definizione di intervento edilizio ai sensi del già citato articolo 3 del DPR 380/2001 o fattispecie a sé stante);

- “*struttura urbana definita*” e “*ambiti urbani edificati*” la cui descrizione sommaria si presta a letture altamente discrezionali ingenerando difficoltà interpretative e applicative.

Ciò premesso, alla luce della modifica al primo periodo del comma 1 di cui al punto precedente, si propone la soppressione delle lettere a), b) e c) del comma in parola, in quanto foriere di possibili dubbi interpretativi e, come già detto, di possibili contenziosi penali.

➤ **Articolo 1, comma 3**

Se ne propone la soppressione.

Si ritiene, infatti, che sia del tutto pleonastico. Se realizzati conformemente agli strumenti urbanistici generali, le condizioni di cui al comma 3 le verifica e le richiede lo strumento urbanistico generale. E l’“assenso” deriva proprio dal rispetto delle previsioni di piano, altrimenti non sarebbero stati assentibili.

➤ **Articolo 1, comma 4 [Proposta approvata a maggioranza, con il parere contrario della regione Lombardia]**

In questo comma si estende la definizione della categoria di intervento della ristrutturazione edilizia a tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione con “*sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originali, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali.*”

Non è chiaro qual è lo scopo della disposizione, che riguarda casi già previsti dal DPR 380/01.

Inoltre, quanto disposto in relazione alla definizione di “*ristrutturazione edilizia*”, parrebbe riaprire i termini per una richiesta di restituzione delle quote di contributo di costruzione nei confronti delle Amministrazioni Comunali, da parte dei soggetti che - in stragrande maggioranza - si sono attenuti alla interpretazione cautelativa prevalente.

È noto, infatti, che la distinzione fra intervento di nuova edificazione e di ristrutturazione abbia rilevanza differente rispetto al contributo di costruzione e che le Amministrazioni considerino prevalentemente interventi di nuova costruzione gli interventi che abbiano portato a “*organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari*”. Tale ipotesi di ripetizione del debito soggiacerebbe ai termini di prescrizione e quindi sarebbe estesa a 10 anni dal rilascio del titolo abilitativo.

Si propone la soppressione del comma.

In subordine, qualora non venisse accolta la proposta di soppressione si chiede comunque di chiarire che tale modifica non incide sulla disciplina sostanziale degli interventi edilizi contenuta negli strumenti urbanistici vigenti al momento del rilascio del titolo abilitativo.

Proposta alternativa della regione Lombardia

La regione Lombardia propone il **mantenimento del comma così come formulato.**

➤ **Articolo 1, comma 5**

In coerenza con la richiesta di cui al punto precedente, **si propone la soppressione del comma.**

Peraltro, non è chiaro se con “*provvedimento definitivo*”, volto a disporre la demolizione o riduzione in pristino, ci si riferisca all’ordinanza di natura amministrativa o all’ingiunzione penale.

➤ **Articolo 1, nuovo comma (Competenze RSS e PA)**

Si chiede di inserire la clausola di salvaguardia in relazione alle competenze statutarie delle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano

“Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

In tal modo, si mira a garantire la tutela delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie oggetto di disciplina da parte della presente proposta di legge.