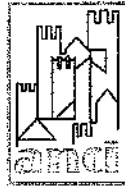


27/6/2024



Conferenza Unificata

Seduta del 27 giugno 2024

**Punto 4 odg) Parere sul decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69,
recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia
e urbanistica**

PROPOSTE EMENDATIVE

Premessa

Si rappresenta che in sede tecnica di Conferenza Unificata sono state ritenute assentitili, da parte del Governo, le seguenti modifiche richieste dall'ANCI:

- Coordinamento delle disposizioni sui porticati in edilizia libera rispetto alla definizione normativa degli stessi (art. 6, c. 1, let b bis) del Dpr 380/01);
- Riformulazione dell'articolo 10, comma 2 del dpr 380/01 sull'assoggettamento dei mutamenti di destinazioni d'uso a SICA o PDC indicati da leggi regionali;
- Suppressione dell'inciso "tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali", all'articolo 32 c. 3 del dpr 380/01;
- L'estensione del limite del 2% delle tolleranze anche alle misure minime di cui alle disposizioni su distanze e requisiti igienico sanitari (art. 34 bis, c. 1 del dpr 380/01) in recepimento della sentenza della CC n. 43 del 9/3/2020 nonché il riferimento alla superficie totale per il calcolo delle tolleranze stesse (art. 34 bis, c. 1 bis del dpr 380/01);
- Eliminazione del richiamo espresso agli adempimenti in capo al tecnico abilitato per la salvaguardia della tutela dei terzi (art. 34 bis, c. 3 ter).

Tuttavia, ai fini del parere favorevole al provvedimento, l'Associazione ritiene essenziale l'accoglimento delle proposte emendative di seguito indicate.



Art. 1.

Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380

1. All'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), apportare le seguenti modifiche:
 - All'art. 23-ter, comma 1-bis, dopo le parole: "fissare specifiche" inserire le parole: "limitazioni o".
 - All'art. 23-ter, comma 1-ter), dopo le parole: "fissare specifiche" inserire le parole: "limitazioni o".
 - All'art. 23-ter, comma 1-quater), primo periodo, dopo le parole: "fissare specifiche" inserire le parole: "limitazioni o".
 - All'art. 23-ter, comma 1-quinquies), ultimo periodo, dopo le parole: "Restano ferme le disposizioni" inserire le parole: "di cui all'articolo 10, comma 2,".
Conseguentemente all'art. 10, il comma 2 è così riformulato: *2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1-quinquies, le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività.*
2. All'art. 1, comma 1, lettera c), il numero 2) è sostituito dal seguente "2) al comma 3, terzo periodo, dopo le parole: «il mutamento della destinazione d'uso» sono aggiunte le seguenti: "di una singola unità immobiliare o di un intero immobile".

Motivazione

La norma offre uno strumento molto utile ad affrontare i cambiamenti in corso nelle città, rendendo meno rigida la compartimentazione degli usi nell'ambito di una medesima categoria funzionale. Tuttavia, per la sua formulazione, rischia di limitare una possibilità importante per gli strumenti urbanistici comunali (del tutto coerente con la ratio stessa della norma), che è la possibilità di prevenire e/o arginare fenomeni di degrado urbano o squilibri funzionali connessi ad usi impropri degli immobili (si pensi ai fenomeni di svuotamento residenziale dei centri storici a forte pressione turistica, alle residenze - malsane - ricavate da fondi commerciali temporaneamente inutilizzati, suscettibili di desertificare interi quartieri privandoli della presenza di attività commerciali e/o di servizio, etc.).

È necessario quindi introdurre correttivi che salvaguardino il potere/dovere degli strumenti urbanistici comunali di dettare - motivatamente - anche 'limitazioni', e non solo mere 'condizioni', ai mutamenti della destinazione d'uso degli immobili, con o senza opere.



Aggiungere i seguenti articoli:

Art. XX

Norma di interpretazione autentica dell'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444

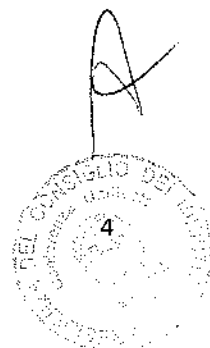
1. L'articolo 41-quinquies, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e l'articolo 8 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, devono essere interpretati nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di 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.
2. L'interpretazione di cui al comma 1 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 SUBORDINE:

Art. XX

Disposizione in materia di Pianificazione Attuativa

1. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari regionali, di intesa con la Conferenza unificata, è istituito un tavolo tecnico incaricato di definire nell'ambito delle disposizioni di 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, la disciplina di assoggettamento a pianificazione attuativa. Al tavolo tecnico partecipano rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero degli affari regionali, del Ministero della cultura, delle Regioni, delle Province e dei Comuni nominati dalla Conferenza unificata.
2. Il tavolo tecnico istituito ai sensi del comma 1 predispone, entro il termine di sei mesi dal suo insediamento, una relazione, da sottoporre all'approvazione della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
3. Per gli interventi assentiti alla data di approvazione della presente norma,



il requisito dell'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata o altre forme di pianificazione attuativa 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, non è necessario ove lo strumento urbanistico comunale ne abbia escluso la necessità 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.

4. Gli interventi di cui al comma 3 sono considerati conformi alla disciplina urbanistica nel 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 vigenti al momento dell'efficacia del titolo abitativo;
- 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.

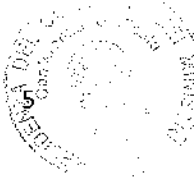
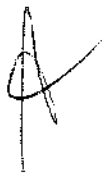
5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi 3 e 4 si applicano anche agli interventi presentati nelle more all'approvazione della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. delle modifiche normative di cui al comma 2.

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

Motivazione

La legge 6 agosto 1967 n. 765, che ha introdotto modifiche e integrazioni alla legge urbanistica n. 1150/1942, nota anche come legge ponte, si proponeva di porre un freno alla constata carenza di piani urbanistici generali e assicurare un più ordinato e razionale svolgimento dell'attività urbanistico-edilizia stante la fase storica di espansione e consolidamento dei nuclei urbani.

In particolare l'art. 17, comma 6 della legge in parola, che ha introdotto l'art. 41 quinquies della legge n. 1150/1942 dispone 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 planovolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa".

Questa norma, nel tempo ha dato luogo a contasti interpretativi che hanno visto fronteggiarsi due tesi:

- 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 predetto 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 evidenziava 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).

Questa seconda interpretazione è in linea a quanto osservato dalla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, 14 aprile 1969 n. 1501 emanata per fornire un ausilio interpretativo e applicativo della norma.

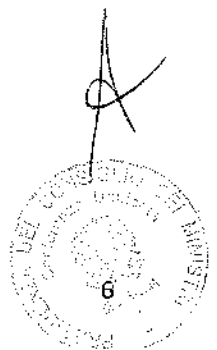
È noto che le circolari interpretative, pur contenendo una regola ermeneutica, non sono vincolanti e questo ha fatto sì che ancora da ultimo si siano avanzate letture antinomiche della portata dell'art. 41, quinquies, comma 6, l. 1150/1942 che incidono sulla pianificazione comunale e sulla sua attuazione.

La norma di interpretazione autentica si propone di sgombrare i dubbi interpretativi e salvaguardare 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, anche socioeconomici.

In particolare, poiché l'art 17, comma 6, (della legge ponte) costituisce norma diretta al pianificatore per la redazione dei propri strumenti urbanistici generali, la proposta di interpretazione autentica ribadisce che è solo al livello della pianificazione urbanistica generale che può collocarsi l'opzione per il piano attuativo, che non è richiesta laddove il pianificatore nella regolamentazione propria del piano urbanistico comunale generale non ne abbia verificato la necessità stante la condizione di edificazione del tessuto urbano consolidato.

Occorre ricordare inoltre che l'indicazione di natura parametrica introdotta con il D.I. 1444/1968, che all'art. 1 precisa come le stesse previsioni siano rivolte ai Comuni in occasione dell'esercizio della pianificazione, consentono ad esempio alle disposizioni degli artt. 7 e 8 di stabilire le densità territoriali e fondiari, le altezze ecc. sulla base della ricognizione e dell'analisi del territorio comunale, facendo salve le indicazioni di cui alle norme tecniche per le costruzioni (NTC).

In subordine si propone di costituire un tavolo tecnico istituzionale volto a superare i contrasti interpretativi che rendono problematica l'attività degli enti locali, dei cittadini e delle imprese e che possano restituire previsioni



chiare e univoche volete a facilitare gli non altrimenti rinviabili interventi di governo del territorio in ambito edificato ed urbanizzato e di rigenerazione urbana. Nelle more dello svolgimento dell'attività del tavolo tecnico la norma si propone di definire una disciplina transitoria.

Art. XY

Disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380/2001

1. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro degli affari regionali, di intesa con la Conferenza unificata, è istituito un tavolo tecnico incaricato di definire le linee guida relative alla interpretazione degli interventi di ristrutturazione edilizia da realizzare 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, al fine di chiarire i vincoli desumibili dalla normativa nazionale e individuare gli ambiti di autonomia e discrezionalità rimessi al legislatore regionale, 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. Al tavolo tecnico partecipano rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero degli affari regionali, del Ministero della cultura, delle Regioni, delle Province e dei Comuni nominati dalla Conferenza unificata.

2. Il tavolo tecnico istituito ai sensi del comma 1 predispone, entro il termine di sei mesi dalla relativa istituzione, una relazione, corredata dalle linee guida da sottoporre all'approvazione della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Nelle more della conclusione dei lavori del tavolo tecnico, 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 presente decreto, 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 originali, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli 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.

Motivazione



Nel corso degli ultimi decenni, la nozione di ristrutturazione edilizia oggi contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380 del 2001 è stata oggetto di riflessioni giurisprudenziali e dottrinarie nonché di plurimi interventi legislativi che ne hanno via via definito il campo di applicazione in relazione al mutare della consapevolezza della molteplicità di interventi sulle preesistenze edilizie e della correlazione tra riuso delle stesse preesistenze e strategie rigenerative delle città contemporanee.

Sebbene sin dalla definizione contenuta nell'art. 31, lett. d) della l. 457/1978 la nozione di ristrutturazione edilizia fosse molto ampia, poiché include ogni intervento volto a "trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente", la posizione tradizionale della giurisprudenza rispetto agli interventi di demolizione e ricostruzione si era mossa nel senso di esaltare la funzione "conservativa" rispetto agli edifici esistenti. In tal senso era compresa nella nozione di ristrutturazione anche la demolizione e ricostruzione di edifici in un'ottica di sostituzione dei materiali costruttivi e quindi dando luogo a immobili identici ai preesistenti per tipologia edilizia, sagoma e volumi (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 10 agosto 2011, n. 4765).

Entrato in vigore il D.P.R. n. 380 del 2001, la definizione della ristrutturazione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) subiva molteplici revisioni.

Il requisito della "fedele" ricostruzione contenuta nella versione originaria dell'art. 3, comma 1, lett. d), veniva eliminato dalla modifica introdotta con il D.lgs. n. 301/2002 secondo cui gli edifici ricostruiti dovevano mantenere "stessa volumetria e sagoma di quello preesistente".

Successivamente l'art. 30 D.L. n. 69/2013, convertito con modificazioni in l. n. 98/2013, apportava modifiche al testo dell'art. 3, comma 1, lett. d) del DPR 380/2001 che accentuavano il collegamento degli interventi di demolizione e ricostruzione alle esigenze di riqualificazione del patrimonio edilizio vetusto e di rigenerazione del territorio edificato. Veniva infatti eliminato il riferimento alla "sagoma", salvo che per gli edifici vincolati e veniva ricondotta alla categoria della ristrutturazione anche la ricostruzione di edifici crollati e/o demoliti, di cui fosse possibile accertare la consistenza: "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".

Merita sottolineare che nei lavori preparatori del D.L. 69/2013, in relazione alle modifiche introdotte alle definizioni di ristrutturazione (e alle connesse norme del DPR 380/2001) si evidenziava come le stesse "sono volte a favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente ed evitare



ulteriore consumo del territorio" e si richiamava l'opportunità della modifica normativa anche in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 309/2011 che aveva dichiarato incostituzionale, per contrasto con l'art. 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380/2001, l'art. 27 l.r. Lombardia n. 12/2005 nella parte in cui qualificava come ristrutturazione edilizia anche gli interventi di demolizione e ricostruzione senza rispetto di sagoma e sedime.

Si rammenta inoltre che in numerose leggi regionali si ritrovano discipline di dettaglio dell'applicazione della definizione di ristrutturazione edilizia che rendono urgente e necessaria una puntuale risoluzione dei conflitti interpretativi in merito. A tal fine si prevede l'istituzione di un tavolo tecnico incaricato di definire le linee guida relative alla interpretazione degli interventi di ristrutturazione edilizia da realizzare 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, al fine di chiarire i vincoli desumibili dalla normativa nazionale e individuare gli ambiti di autonomia e discrezionalità rimessi al legislatore regionale, 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.

