



**Audizione CGIL presso 8a Commissione Senato della Repubblica  
sul Disegno di Legge n. 1309:**

**“Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia”.**

Il Disegno di legge in esame reca alcune disposizioni in materia urbanistica e edilizia, già oggetto della proposta di legge approvata alla Camera il 21 novembre 2024. Si trattava di disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi, come da titolo della proposta, a interventi di rigenerazione urbana.

Su quel testo la CGIL si era già espressa negativamente ravvisando i contenuti di una sanatoria laddove si prevedeva la conformità per interventi effettuati in assenza di un piano attuativo, anche se in presenza di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dalla normativa vigente.

La previsione di un riordino della materia, anche se avrebbe verosimilmente richiesto tempi più lunghi di sei mesi, la rendeva transitoria, permanendo comunque una posizione critica rispetto a un possibile condono.

L’aver eliminato questa previsione e aver proposto una interpretazione autentica della norma pone non minori perplessità, per i problemi che possono generarsi legati ai punti sui quali si interviene.

In primis la necessità o meno di approvare un piano particolareggiato per effettuare alcune trasformazioni urbanistico edilizie ed in particolare per derogare ai limiti di alcune grandezze edilizie fissate dalla Legge 1150 del 1942 e variazioni intervenute, in particolare a quanto riportato all’articolo 41-quinques della stessa legge. In questo, con molta chiarezza, si vincola alla previa approvazione di piani attuativi estesi alla intera zona, laddove siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, o altezze superiori a 25 metri, la realizzazione di edifici con volumi ed altezze superiori.

L’articolo 8 del Decreto Ministeriale 1444 del 1968, inoltre, stabilisce anche le altezze massime nelle varie zone omogenee, che possono superare in taluni casi quelle degli edifici preesistenti e circostanti, se oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate, con previsioni planivolumetriche.

Nell’evoluzione normativa, peraltro, è stato reso possibile derogare all’obbligo dello strumento attuativo nelle zone adeguatamente urbanizzate se è stato raggiunto il risultato consistente nell’adeguata dotazione d’infrastrutture primarie e secondarie. Più di una sentenza del Consiglio di Stato e della Cassazione sono intervenuti sul tema. In sostanza, come riportato dalla Cassazione nel 2013, l’esigenza di un piano attuativo emerge anche in zone già edificate se l’insediamento progettato renda necessario ulteriori urbanizzazioni, tenuto conto delle dimensioni dell’intervento e della destinazione funzionale, valutando la sufficienza delle opere di urbanizzazione esistenti nel rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti insediati e da insediare nella zona e la quantità e qualità degli impianti urbanizzanti già disponibili destinati a soddisfarli.

È difficile pensare che aumenti consistenti dei carichi urbanistici, non implicino l’esigenza di completamento e rafforzamento delle opere di urbanizzazione. Un adempimento che comunque deve essere svolta dall’amministrazione, per la legittimità del procedimento.

Il secondo punto è inerente a una puntualizzazione della categoria della ristrutturazione edilizia rispetto all'attuale definizione del DPR 380/2001, all'art. 3 comma 1, lettera d), laddove norme intervenute, nel tempo, ne hanno già ampliato la definizione, estendendone ora ulteriormente l'ambito di applicazione e includendo anche il cambio di funzione, sovrapponendo questa, in qualche modo, alla rigenerazione urbana.

Su questo punto, il Consiglio di Stato nel 2024 ha affermato che "occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente".

Non vogliamo entrare specificatamente nei temi prettamente giuridici e amministrativi, da più parti sollecitati, inerenti la sussistenza delle condizioni per una legge di interpretazione autentica, le implicazioni che potrebbero interessare gli enti locali su qualificazioni effettuate nella differenza tra nuove costruzioni e ristrutturazioni edilizie, i possibili effetti nel caso fosse riconosciuta e fatta salva la natura innovativa della norma, il tema legato alle connessioni con i diritti di proprietà privata, garantiti e tutelati dalla legislazione.

Sono punti su cui si stanno esprimendo esperti dei quali assumiamo alcune valutazioni che, tuttavia, ci allarmano ponendo molte perplessità.

Vogliamo invece esprimere alcune valutazioni innanzitutto sul metodo e anche sul merito dei contenuti del provvedimento.

In primo luogo, riteniamo che la prassi ormai ricorrente, di presentazione di provvedimenti legati a problemi specifici, configurano norme settoriali che pericolosamente assumono dimensione nazionale, in questo settore con ingiustificate e non utili ingerenze di temi edilizi in campo urbanistico.

Nel settore dell'urbanistica ci si riferisce ad una normativa risalente a parecchi decenni fa, con numerosissime modifiche intervenute, sicuramente da aggiornare in alcuni punti, ma ancora valida a nostro parere nei principi. L'aggiornamento non può avvenire con misure legislative che, al contrario, probabilmente rallentano processi di revisione normativa complessiva.

In questo modo non si risponde alle reali urgenze delle città, dove le trasformazioni devono avvenire in processi rigenerativi, dei tessuti edilizi sicuramente, ma lungi dal poter essere motivati esclusivamente dalla leva immobiliare e per non favorire esclusivamente interessi speculativi, devono guardare ai bisogni delle comunità che le città abitano, quindi considerando anche le necessarie componenti di intervento a carattere sociale, la fornitura di servizi nei quartieri che ne sono privi o quando aumenta la pressione urbanistica, gli aspetti ambientali, in relazione agli effetti determinati dalla crisi climatica che impattano nei contesti urbani, con conseguenze sulle persone, in termini di salute e benessere, e sul territorio, come effetto moltiplicatore di altre criticità e fragilità. Questi elementi devono portare a componenti valutative dei processi trasformativi.

Né si risponde alle esigenze degli enti locali, portati a continue reinterpretazioni di norme che indeboliscono i loro poteri di indirizzo e generano confusione nella gestione dei processi di sviluppo a livello comunale, anche per i tanti elementi di discrezionalità interpretativa. Ad esempio, nel testo di cui trattiamo oggi, le valutazioni sugli "ambiti edificati e urbanizzati", o l'applicazione in base all'interesse pubblico che potrebbero essere di non semplice dimostrazione e accertazione.

Sarebbe opportuno procedere attraverso una corretta aggiornamento delle norme in campo edilizio e urbanistico, evitando frammentazioni, mancanza di organicità e impropri inserimenti di norme urbanistiche nei testi edilizi.

Il tema per noi non è quello di opporsi “tout court” alla densificazione urbana, anche per la necessità di rispondere ad esigenze abitative oggi molto articolate, contrastando ulteriore impermeabilizzazione e consumo di suolo. Il tema per noi è quello di inserire gli interventi nella città esistente in più ampi processi di rigenerazione, evitando carichi urbanistici non sostenibili, senza adeguato corrispettivo economico che assicura anche la dotazione di standard urbanistici, in una fase che vede peraltro ampi tagli agli enti locali.

Bisogna riaffermare un governo pubblico delle trasformazioni urbane, contrastando eccessiva concentrazione della rendita in un mercato libero senza regole e favorendo una redistribuzione di valore alla collettività. In caso contrario le operazioni mosse solo dalla leva immobiliare, finiscono per configurarsi come speculazioni, senza bilanciamento tra interesse privato e pubblico.

Perché nel nostro Paese i vari Governi si sono mossi nel tempo con misure che in qualche modo hanno orientato il mercato. Gli incentivi statali in campo edilizio rivolti al singolo edificio e non al tessuto urbano, non solo economici (detrazioni in generale) ma anche sotto forma di bonus edilizi anche con premialità (Piani casa, Decreto Sviluppo, etc.), oltre ad eventuali iniziative locali attivate dai Comuni, non sempre hanno prodotto o producono rigenerazione urbana, e soprattutto si pone un problema negli ambiti più deboli e compromessi.

Riteniamo necessario reintrodurre nel testo in esame il richiamo al riordino della disciplina di settore e tragaruardare, con un limite temporale definito, la definizione di una norma quadro in materia di Governo del Territorio, superando i provvedimenti settoriali, e costruendo regole valide a livello nazionale alle quali devono essere ricondotte le trasformazioni urbane, riaffermando la validità di strumenti attuativi in presenza di trasformazioni rilevanti, necessari perché una visione complessiva degli ambiti permette di considerare le diverse componenti dell'intervento.

A questa va collegata una legge di principi sulla rigenerazione urbana, necessaria per colmare un vuoto normativo a livello nazionale, nonostante molti tentativi che nelle precedenti legislature non hanno completato il proprio iter. Anche in questa legislatura si stanno esaminando alcuni disegni di legge.

Da tempo poi è stata annunciata inoltre una riforma del Testo Unico dell'Edilizia, e forse sarebbe stato più opportuno procedere con un disegno organico di riordino di tutta la normativa edilizia.

Ricollocare i giusti temi nei giusti corpi normativi eviterebbe continue sovrapposizioni che non agevolano semplificazione, organicità e razionalizzazione.

Infine, il tema nodale che sta nel principio di rispondere agli interessi collettivi.

La norma in oggetto rende opzionale, e quindi residuale, con estensione a tutto il territorio nazionale, il ricorso alla pianificazione urbanistica attuativa negli ambiti edificati e urbanizzati, anche in presenza di trasformazioni urbane rilevanti, proponendo il ricorso a titoli abilitativi a carattere automatico, ma con oneri che con una segnalazione certificata di inizio attività potrebbero essere dovuti con entità minore rispetto a un permesso di costruire, e senza quindi l'obbligo di provvedere ad un'adeguata offerta di standard urbanistici. Questi, anche andando oltre l'espressione numerica in percentuali minime, hanno rappresentato e rappresentano ancora una grande conquista “sociale” a tutela della qualità della vita dei cittadini residenti e dei futuri abitanti. Si corre ora il rischio di una drastica riduzione dell'offerta di servizi.

Peraltro, nell'ordinamento urbanistico, è stata introdotta con la Legge 244/2007 l'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico aggiuntivo a quelli di cui al DM 1444/1968.

La norma non ha individuato, come per gli altri standards urbanistici, una misura minima dello standard di edilizia sociale, da rapportare comunque al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione, lasciando alla contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione che in alcune Regioni ha comunque avuto una sua regolamentazione.

La mancanza, quindi, di previsioni legate alla possibilità di garantire standard urbanistici e, di fatto, l'eliminazione di qualsiasi rapporto negoziale pubblico-privato, in assenza di piani attuativi compresi programmi integrati o programmi di recupero urbano, va anche ad incidere sulla possibilità di fornire una riposta abitativa, in rapporto al fabbisogno locale, per le fasce di popolazione a basso reddito.

Inoltre, aspetto assolutamente non secondario, vincolando gli interventi a una semplice SCIA oltre a non esserci più valutazione da parte delle amministrazioni, si elimina anche quella da parte della cittadinanza che nei percorsi di pianificazione può portare osservazioni nell'interesse collettivo di chi abita la città.

Riducendo le trasformazioni urbane a semplici operazioni di demolizione e ricostruzione edilizia, senza inserirle in processi rigenerativi, che tengano in giusta considerazione qualità urbana e benessere delle comunità, si riduce la comprensione delle città esclusivamente a edifici.

La città è anche altro. Ci sono gli aspetti fisici, ma anche quelli funzionali e spaziali, legati alle tante e articolate relazioni che esistono tra le sue componenti, tra gli spazi urbani, e legati all'uso che ne fanno le comunità.

Questa comprensione deve far intendere i contesti urbani, come luoghi in cui le dimensioni sociali, economiche ed ambientali devono essere ricombinate, superando operazioni frammentate, al di fuori di qualsiasi organico progetto urbanistico, e con la partecipazione attiva di chi abita e vive le città, per superare le tante disuguaglianze urbane e affrontare le grandi transizioni che attraversano questa fase.

Roma, 18 febbraio 2025