

Audizione al Senato della Repubblica, Commissione VIII, 4.2.2025

Ddl 1309 Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia

Il testo – che in questo momento è all'attenzione di questa Commissione – solleva una serie di questioni che avrebbero dovuto essere affrontate da tempo – dopo l'attuazione delle regioni – da una riforma urbanistica mai approvata. Al contrario dopo l'ultima legge organica in materia – l. 10/1977 – gli interventi legislativi si sono mossi in modo disorganico poiché invece di ragionare sull'*hardware* – ovvero il piano urbanistico – si è preferito privilegiare il *software*, ovvero gli interventi edilizi di demo-ricostruzione con premio di volumetria, delocalizzazione e modifica della destinazione d'uso attraverso il TU dell'edilizia.

Che occorresse concentrarsi sul piano urbanistico e sui suoi contenuti derivava soprattutto perché – finiti i piani di espansione su cui si basava la legge del '42 – il problema si è posto sulla città costruita e sulla sua riqualificazione. Ma la riqualificazione della città costruita non è stata presa subito in considerazione dal legislatore statale prevedendone una definizione normativa adeguata, né una regolazione preventiva e dettagliata da parte dello strumento urbanistico, ma piuttosto è stata identificata nella panoplia della tipologia degli interventi di cui all'articolo 3 lett. d) del testo unico 380/2001, più volte modificato a partire dal 2013 fino ad oggi, che attengono al tema della “ristrutturazione edilizia” nelle sue varie forme e su cui nuovamente interviene il testo in discussione.

Questa filosofia della rigenerazione del costruito nasce – come è noto – dal decreto-legge 70 del 2011, convertito nella legge 106, che, prevedendo una serie di interventi edilizi, all'inizio addirittura in deroga al piano, ha ammesso interventi di ristrutturazione edilizia pesante con premio di volumetria, modifica della destinazione d'uso e delocalizzazione delle volumetrie proprio nelle aree già da tempo urbanizzate. Con il risultato della realizzazione di interventi edilizi di notevole portata all'interno di quartieri già urbanizzati senza la garanzia degli standard e sostanzialmente trasformati in proiettili che atterrano sul territorio costruito senza nessun rispetto per cosiddetta città pubblica.

Le fotografie sui giornali che mostrano un grattacielo che irrompe in un quartiere di Milano in aperto contrasto con l'urbanizzazione circostante danno un quadro esaustivo, a mio avviso, di una scelta del legislatore che ha preferito concentrarsi sulla *software* ovvero l'attività edilizia piuttosto che sull'*hardware* ovvero il piano urbanistico.

È pur vero che la l. 106 prevedeva che le regioni disciplinassero con legge regionale l'azione dei comuni nella riqualificazione di aree urbane degradate e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, ai fini della loro riqualificazione, attraverso una attenta ricognizione degli edifici esistenti e dei territori interessati, nelle leggi regionali qualificati anche come ambiti.

È pur vero che più recentemente le leggi regionali – dopo gli interventi della Corte Cost. che hanno censurato più volte l'ammissione di tali interventi anche in deroga al piano urbanistico vigente – hanno disciplinato le modalità attraverso le quali i comuni individuino, preventivamente, le aree che possono essere oggetto di riqualificazione al fine di prevederne interventi di demolizione e ricostruzione secondo le modalità del citato art. 3 lett. d) del TU, ma a ben vedere le leggi regionali non hanno fatto altro che ammettere che i comuni possano prevedere la possibilità di realizzare nei territori costruiti tutti gli interventi previsti dalla l. 106/2011 lasciando ai comuni l'ampia discrezionalità delle scelte.

E allora, fatte queste premesse ricostruttive e analizzando il testo, credo che il problema di fondo sia legato al rapporto tra edificabilità delle aree e garanzia degli standard urbanistici ed edilizi introdotti nel '67 dalla legge n. 765.

Questa vicenda vede nell'articolo 41 *quinquies* della legge urbanistica la dimostrazione coerente che la trasformazione intensiva di determinate aree richiede necessariamente allargare lo sguardo ad un piano attuativo convenzionato per garantire quindi un corretto rapporto tra standard "secondari" ed edificabilità delle aree, specie quando queste abbiano destinazione d'uso residenziale.

Quella disposizione riguardava in quegli anni prevalentemente le aree di espansione, sostanzialmente inedificate, la cui urbanizzazione richiedeva in quei casi una attenta pianificazione dell'area interessata per favorire una crescita equilibrata della città. Ma il ricorso allo strumento attuativo diviene necessario anche al di fuori del 41 *quinquies*.

Oggi la questione è tornata attuale poiché gli interventi edilizi si sono concentrati sulla città costruita al fine di intervenire ad una loro rigenerazione urbana, ma a maggior ragione resta attuale la garanzia degli standards e se del caso anche il piano attuativo convenzionato.

Il testo elude la obbligatorietà del piano particolareggiato alle seguenti condizioni, che si tratti di singoli lotti o che si tratti di ambiti edificati e urbanizzati

Ma poiché non è possibile eludere il rispetto degli standards, che oggi rientrano nei LEP (art 117, comma 2, lett. m, Cost.) di competenza esclusiva dello Stato, si parla nel testo *di rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali*.

Ma tale adeguatezza su un'area costruita a fronte di ristrutturazione edilizia pesante con mutamento di destinazione d'uso delle volumetrie esistenti o premiali in residenziali è oggi oggetto della cosiddetta monetizzazione (come il PGT di Milano) che certamente non garantisce la dotazione delle opere di urbanizzazione secondarie in quelle aree, aggravando quindi le carenze della città pubblica specie per i nuovi residenti.

Ma la monetizzazione non ha alcun effetto sull'area considerata poiché non solo le aree acquisite dal comune sono lontane dalle aree da riconvertire, ma soprattutto non garantisce nemmeno che il comune realizzi in futuro su quelle aree le opere di urbanizzazione secondarie.

Ora premesso che la monetizzazione non è prevista da nessuna norma statale ma solo introdotta dalle leggi regionali, a mio avviso occorrerebbe prevedere che la monetizzazione – al di fuori del piano attuativo - potrebbe essere ammessa solo in casi eccezionali altrimenti l'intervento non è ammissibile se non assistito da un piano attuativo convenzionato indipendentemente che si sia nel caso del 41 *quinquies*.

Osservo inoltre che il termine lotti è equivoco poiché non ne determina l'estensione. A Milano, ad es., uno dei casi attenzionati dal giudice penale –via Crescenzago – ha una estensione di circa due ettari, il che giustificherebbe ampiamente il ricorso al piano attuativo. Inoltre, attribuire ad un dirigente del comune la valutazione dell'aggravio del carico urbanistico (parchi, strade, fognature, acqua, luce, gas, asili), significa sovvertire i principi dell'ordinamento costituzionale che attribuiscono al piano urbanistico tale verifica.

L'applicazione di tali disposizioni a livello nazionale significherebbe stravolgere la pianificazione urbanistica esponendo le norme approvate al giudizio di costituzionalità.