

## OSSERVAZIONI CONF COOPERATIVE HABITAT

### ALLA

PROPOSTA DI LEGGE 24 LUGLIO 2024, N. 1987 RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PIANI PARTICOLAREGGIATI O DI LOTTIZZAZIONE E DI INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA CONNESSI A INTERVENTI DI RIGENERAZIONE URBANA”.

### PREMESSA

Il provvedimento in esame entra nel merito di questioni contingenti connesse a conflittualità interpretative di norme urbanistiche nazionali e di norme urbanistiche regionali, correlatamente alla loro applicazione nella sfera attuativa.

Nella sostanza si tratta di portare chiarezza rispetto alla questione del “quando” debba entrare in gioco l’obbligatorietà del Piano Attuativo, in riferimento alle caratteristiche dell’intervento da assentire e della perimetrazione del concetto – formale e sostanziale – di “ristrutturazione edilizia”.

Si ritiene innanzitutto di mettere laicamente in campo una riflessione di carattere generale, segnalando anche una delicatezza. Trovarsi a trattare di importanti questioni fondative - che riguardano lo sviluppo urbano, la tutela dell’interesse generale nella sua relazione con il corrispettivo privatistico, la salvaguardia degli equilibri territoriali e l’abitabilità della città – correlatamente a questioni poste in evidenza da inchieste giudiziarie emerse nella sfera milanese (si suggerisce, a tal proposito, di cassare la semplificazione giornalistica della denominazione “Salva Milano”; sia perchè sarebbe impensabile una legge *ad hoc* e sia – senza ironia – perché una volontaria e scorretta sillabazione e apostrofazione del nome farebbe il gioco di chi punta all’involverimento e avvilito del dibattito) è una cosa che mostra quanto sia necessario un confronto serio ed equilibrato sulla riforma organica della legislazione urbanistica.

Si tratta di una affermazione non secondaria, proprio perché il provvedimento di cui si discute avrà effetti su tutto il territorio nazionale – diretti o indiretti – che potrebbero alterare gli equilibri tra norme anche in altri contesti urbani italiani dove, a oggi, l’operatività si è magari assestata su altre prassi (senza dare qui alcun giudizio di merito).

Arrivando al punto delicato, rispetto al quale si rimanda naturalmente a chi è più autorevole di noi, ci preme segnalare l’attenzione necessaria rispetto al fatto che si va a legiferare nel dettaglio su questioni oggetto di procedimenti giudiziari in pieno corso.

Altra questione fondamentale è quella della concorrenza tra legislazione nazionale e regionale in materia urbanistica, di pianificazione territoriale ed edilizia. Dopo anni e nel mezzo del dibattito sull’autonomia ribadiamo la convinzione della necessità – per una prospettiva di integrità paesistico-territoriale del Paese – di avere un quadro di norme fondamentali che siano univoche per tutto il territorio nazionale.



Infine, sempre a carattere generale, riteniamo tale occasione valida per rimarcare un principio. La situazione contingente, i processi di caotica crescita dei tessuti urbani, la crescente disuguaglianza e polarizzazione sociale che una crescita urbana non governata e iperconnessa alla dimensione di estrazione spesso solo finanziaria di valore, comportano la necessità di rivedere con coraggio e capacità di lettura critico-disciplinare i due grandi ambiti della cultura urbanistica.

Se è chiaro che l'impostazione sovraregolativa dell'urbanistica classica, proveniente dalla legge 1150 del 1942, mostra la corda su molte questioni, è altrettanto chiaro che le spinte di natura liberista che hanno puntato a una forte *deregulation* nel governo dello sviluppo urbano sono complici nella produzione di caos e complessità.

Oltretutto, espungere dal processo decisionale (o quantomeno informativo), inerente le trasformazioni urbane, gli organi amministrativi democraticamente eletti è una semplificazione solo sulla carta; ciò che impatta sulla concreta vita dei cittadini, come la modifica dei tessuti urbani, se non vede una adeguata pubblicità nelle opportune sedi istituzionali, trova le vie di altre sedi istituzionali – i tribunali amministrativi o penali – che potrebbero essere spesso risparmiati da tali pesi.

Per queste ragioni è bene non buttare via quanto di buono c'è nella cultura urbanistica nazionale, seppur datata (vecchio non è sinonimo di morto) ma di trovare sintesi efficaci tra culture che hanno prodotto esiti misurabili. Avendo chiaro che la città è un organismo complesso che tiene assieme dimensioni multiple: economiche, sociali, architettoniche, religiose, simboliche, estetiche, viabilistiche, securitarie. Ridurre tutto a una questione di soli investimenti economico-finanziari sarebbe oltremodo colpevole.

#### **CENNI SINTETICI NEL MERITO DEL PROVVEDIMENTO**

Sul tema della interpretazione circa i limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale, Confcooperative Habitat ritiene che l'attenersi strettamente – per sancire l'obbligatorietà di piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata (per semplicità "Piano Attuativo") – ai limiti definiti dall'art. 41-*quinquies*, VI comma della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sia effettivamente questione meritevole di attenzione riformatrice.

Le ragioni storiche e tecniche da cui quell'articolo nasceva sono sicuramente mutate. Ritenendo importante coniugare la necessità di tempi sostenibili nel rilascio dei titoli edificatori, con quella di pubblicità e soddisfazione dell'interesse generale, riteniamo si possano definire nuovi limiti quantitativi per sancire l'entrata in campo della obbligatorietà dello strumento attuativo convenzionale.

In relazione a ciò potrebbe avere molto senso individuare nel "Permesso di Costruire Convenzionato" (PdCC), introdotto dall'art. 28-bis D.P.R. 380/01, una valida alternativa al Piano Attuativo, prevedendo una definizione di tale strumento chiara e omogenea per tutto il territorio nazionale e ritenendo obbligatorio, prima della firma della convenzione delegata al Dirigente comunale, prevedere un singolo



passaggio in Consiglio Comunale o in Giunta Comunale, previa pubblicazione del progetto e della convenzione definita all'Albo Pretorio (per un tempo di 15 giorni per la pubblicazione e 15 per la presentazione di osservazioni da soggetti controinteressati).

In tal senso si valorizzerebbe uno strumento – il PdCC – che è valida alternativa al Piano Attuativo, laddove il Piano Attuativo sarebbe dichiarato come sopra detto chiaramente non necessario al di sotto di una certa soglia.

Appare pleonastico affermare che sia il primo passaggio sia il secondo, richiedono una capacità del pubblico di essere solido e di avere chiare idee circa le necessità che la città esprime in termini di dotazioni collettive e di necessità urbane. Senza questa chiarezza non c'è strumento attuativo che tenga.

A tale proposito sarebbe necessario consentire alle amministrazioni pubbliche di attivare modalità organizzative e di spesa che consentano di rafforzare la struttura tecnico-professionale preposta all'ambito urbanistico-edilizio poiché troppo spesso le grandi professionalità presenti non possono o non riescono a operare in condizioni proporzionate alle responsabilità richieste, esponendo troppo spesso funzionari comunali a eccessivi rischi civili e penali.

Più delicato e sfuggente è il tema connesso alla definizione di "ristrutturazione edilizia". Rispetto a tale questione riteniamo che sia necessario fare ordine, lessicale e urbanistico, su un concetto che è stato ampliato e agevolato probabilmente in maniera eccessiva.

Non ci si sofferma sulle sfumature giurisprudenziali ma ci si sofferma sul concetto di ristrutturazione edilizia. Le costanti modifiche normative hanno portato allo sconfinamento della ristrutturazione edilizia nel campo della rigenerazione urbana, provocando molta confusione.

Si ritiene necessario – indipendentemente dalle contingenze – riportare la "ristrutturazione edilizia" (che gode altresì di forti incentivazioni finanziarie, ad esempio, con la riduzione degli Oneri di Urbanizzazione in maniera importante) in un perimetro per l'appunto edilizio e non urbanistico.

Si propone, laddove vi siano significativi incrementi di volumetria rispetto all'edificio originario o importanti modifiche di sagoma e sedime di semplificare il quadro e si rientri nella cosiddetta "Nuova Costruzione", con la corresponsione del 100% degli oneri urbanizzativi dovuti e con la valutazione dell'impatto di tali interventi sul tessuto urbano e sulla dotazione di infrastrutture e servizi. Il 100% di oneri di urbanizzazione dovrebbe comunque sempre essere corrisposto senza riduzione ogni qual volta vi sia un cambio di destinazione d'uso

Stabilire quanto sia significativo l'incremento volumetrico o importante la modifica di sagoma e sedime è tema non semplice, ma certamente individuabile da chi è preposto a tali valutazioni. In tale sede ci permettiamo di dire che, per esempio, nel conteggio delle volumetrie esistenti da ritenere base per la determinazione della base volumetrica rispetto alla quale attuare un progetto di "ristrutturazione edilizia" con incremento volumetrico e cambio di sagoma e sedime, non debbano entrare volumi esito



di abusi edilizi seppur sanati. Diverso il conteggio di tali consistenze in interventi di ristrutturazione senza cambio di sagoma e sedime, spesso rientranti nella categoria del restauro edilizio.

Infine, in termini generali e in un'ottica "culturale", riteniamo di dire che il termine "Rigenerazione Urbana" abbia ormai perso di valore, essendo lo stesso utilizzato sovente a sproposito. La "Rigenerazione Urbana" non può riguardare un singolo edificio o un singolo lotto. In quel caso si tratta di semplice "Trasformazione con cambio di destinazione d'uso" o di semplice "Sostituzione edilizia".

La rigenerazione urbana dovrebbe, per l'appunto, toccare ambiti più ampi che impattano sul tessuto della città dove la trasformazione avviene, non limitandosi a un lotto ma investendo un ambito più ampio.

A noi piace incominciare a parlare di "Ricostituzione Urbana", per uscire da una retorica oggi buona un po' per tutto.

