

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1987

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTIA, ZINZI, CORTELAZZO, SEMENZATO

Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana

Presentata il 24 luglio 2024

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge ha l'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei comuni e di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano, nonché di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia.

Al riguardo, appare preliminarmente opportuno ricordare che l'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, individua i limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale. Nello specifico, il predetto articolo prevede 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 planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa ».

Tale disposizione ha dato luogo a contrasti interpretativi che hanno visto contrapporre principalmente due tesi:

un primo orientamento riteneva che la disposizione andasse interpretata in maniera restrittiva, con conseguente divieto di realizzazione di interventi eccedenti i citati limiti quantitativi in assenza del piano attuativo esteso all'intera zona, anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate (Consiglio di Stato, sentenze n. 511 dell'8 giugno 1971,

n. 881 del 16 dicembre 1973 e n. 369 del 22 aprile 1977);

un secondo orientamento evidenziava invece che la disposizione prevede l'approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi richiedono una pianificazione attuativa finalizzata a un loro armonico e ordinato sviluppo (Consiglio di Stato, sentenze n. 801 del 26 maggio 1976, n. 43 del 14 aprile 1978, n. 894 del 28 luglio 1978 e n. 7799 del 1° dicembre 2003; tribunale amministrativo regionale delle Marche, sentenza n. 9 del 2009, e tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sentenza n. 1149 del 2010).

Tale secondo orientamento si pone in continuità con la circolare del Ministero per i lavori pubblici 14 aprile 1969, n. 1501, emanata per fornire un supporto interpretativo ai fini dell'applicazione del citato articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942.

Ciò nonostante, l'emanazione della circolare non ha posto fine ai contrasti interpretativi, con l'effetto di pregiudicare la pianificazione comunale e la sua attuazione.

Sotto un altro profilo, l'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, invece, detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi. È il caso di ricordare che, con riferimento all'indicazione di natura parametrica, l'articolo 1 del citato decreto n. 1444 del 1968 precisa come essa sia rivolta ai comuni in occasione dell'esercizio della pianificazione, consentendo loro di stabilire ad esempio le densità territoriali e fondiari e le altezze sulla base della ricognizione e dell'analisi del territorio comunale.

Con riferimento ai limiti fissati dal citato decreto n. 1444 del 1968, comprese le densità, le altezze, le distanze, come ribadito anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 217 del 23 settembre 2020, si ricorda che essi trovano il proprio fon-

damento nei commi ottavo e nono del medesimo articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 e hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (sentenza della Corte costituzionale n. 232 dell'8 giugno 2005), salvo quanto previsto dall'articolo 2-*bis* del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, costituendo principi fondamentali della materia.

Tali pronunce costituzionali si sono succedute a seguito di un acceso dibattito in merito alla potestà legislativa delle regioni in materia di governo del territorio. La vetustà e l'inadeguatezza delle disposizioni legislative in materia urbanistica sono ormai evidenti alla luce delle nuove competenze in materia assunte dalle regioni e dagli enti territoriali, determinando, nel tempo, la necessità di un chiarimento interpretativo che tenga conto dell'evoluzione normativa in tale materia.

Per altro verso, appare opportuno ricordare che la legislazione nazionale concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia è mutata più volte nel tempo. A titolo esemplificativo si ricordano i maggiori interventi normativi operati a partire dal 2002, quali il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, e, da ultimo, il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, senza tenere conto delle numerose leggi regionali che, anch'esse, hanno innovato la materia, determinando di fatto dubbi interpretativi che necessitano di urgenti chiarimenti.

Ciò premesso, la presente proposta di legge, che si compone di un articolo unico, prevede, al comma 1, che, in vista di un riordino organico della disciplina di settore, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane coordinano l'esercizio delle rispettive competenze per l'individuazione dei casi in cui è necessario adottare l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e all'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, nonché degli interventi qualificati come « ristrutturazione edilizia » 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. Tale individuazione deve tenere 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 comma 2 si stabilisce che gli interventi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1 non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui al citato articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942 e al citato articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444 del 1968, fatti salvi quelli per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati 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 dal medesimo articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni.

Ai sensi del comma 3, la conformità alla disciplina urbanistica è in ogni caso soggetta al rispetto delle seguenti condizioni:

a) verifica dell'adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali;

b) 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.

Il comma 4 prevede una disciplina transitoria, stabilendo che costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione realizzati o assentiti a decorrere dalla data di entrata in vigore 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 della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1, 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 originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali, ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali. È fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*), sesto periodo, del citato testo unico di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Il comma 5 precisa, altresì, che sono esclusi dall'applicazione della disposizione transitoria gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

Il comma 6 chiarisce che resta ferma, in ogni caso, l'applicazione delle disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, previste dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*), relativo agli interventi di ristrutturazione edilizia, dall'articolo 22 relativo agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività e dall'articolo 23 relativo agli interventi subordinati a segnalazione di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, cosiddetta « super SCIA », per

gli interventi di ristrutturazione edilizia volti a trasformare un singolo organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un singolo organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

Il comma 7 precisa che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge non può comportare limitazione dei diritti dei terzi, mentre il comma 8 fa salvo quanto previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Il comma 9, infine, precisa che la legge non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, stante la sua importanza, se ne auspica una rapida approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. In vista di un riordino organico della disciplina di settore, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane coordinano l'esercizio delle rispettive competenze al fine di individuare, nell'ambito dei vincoli desumibili dalla normativa nazionale, i casi in cui è necessario adottare un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e all'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, e gli interventi qualificati come ristrutturazione edilizia 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, tenuto conto delle esigenze di attivare processi 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.

2. Gli interventi realizzati o assentiti fino alla data di entrata in vigore della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1 del presente articolo non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata, di cui all'articolo 41-*quinquies*, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e all'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, fatti salvi quelli per i quali sia stata disposta la de-

molizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo, sono considerati conformi alla disciplina urbanistica, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 3, nei seguenti casi:

a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati 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*, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni.

3. La conformità alla disciplina urbanistica nei casi di cui al comma 2 è, in ogni caso, soggetta al rispetto delle seguenti condizioni:

a) verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali;

b) 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.

4. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 10 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d)*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione realizzati o assentiti a decorrere dalla data di entrata in vigore 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 della disciplina di riordino del settore di cui al comma 1 del presente articolo, 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 originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali e ferma restando la verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici nei casi previsti dalla legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*), sesto periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

5. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 gli interventi per i quali sia stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

6. Resta ferma in ogni caso l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 1, lettera *d*), 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, per quanto concerne gli interventi di ristrutturazione edilizia rivolti a trasformare un singolo organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un singolo organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

7. L'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

8. Resta ferma la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

9. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



19PDL0102210