

## **XIX Legislatura**

### **Documento di osservazioni e proposte**

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

**AC 1987**

**10 settembre 2024**

L'obiettivo che si pone il presente progetto di legge è quello di razionalizzare una parte della disciplina edilizia oggetto di dubbi interpretativi che ne ostacolano la concreta applicazione sui territori. Il tema, in particolare, è quello dei limiti delle volumetrie e delle altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale.

In merito, la disciplina dettata dalla Legge urbanistica stabilisce che, nei comuni con Piano regolatore generale o programma di fabbricazione, laddove esistano zone nelle quali sia consentito costruire per volumetrie superiori ai tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, o per altezze superiori ai 25 metri, le costruzioni con caratteristiche che superano tali limiti possono essere consentite solo a condizione che sia stato già adottato un apposito piano particolareggiato.

**La sussistenza negli anni di interpretazioni normative contrapposte non ha consentito la facile applicazione della disciplina**, portando oggi alla necessità di procedere ad una semplificazione che soddisfi la necessità di chiarire gli aspetti principali di un tema su cui esiste una forte stratificazione di norme, oltre che di garantire il giusto coordinamento tra le competenze dei vari livelli di governance competenti sulla materia.

Riteniamo pertanto **positiva e condivisibile** la volontà espressa di risolvere le criticità sul tema, attraverso un intervento che può consentire nel medio periodo di sciogliere l'incertezza e restituire un contesto chiaro e trasparente agli operatori del settore. In tal senso, risulta coerente il richiamo al coordinamento tra i vari livelli di governance territoriale e locale per l'individuazione dei casi in cui sia necessario adottare l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato per consentire l'eventuale superamento delle volumetrie e delle altezze indicate. Va comunque evidenziato che la disposizione demanda, per l'implementazione di tale azione di coordinamento, ad **un intervento in capo agli enti territoriali e locali competenti**, lasciando comunque un alveo di incertezza su tempi e modalità realizzative e quindi sull'effettivo conseguimento del risultato atteso.

Va inoltre richiamata la necessità di coordinare tale misura con le esigenze di salvaguardia del territorio, attraverso la limitazione dei potenziali impatti che il superamento di tali limiti potrebbe determinare in termini di consumo di suolo.

In proposito, il comma 3 dell'art. 1 prevede alcune specifiche condizioni volte a garantire che la conformità urbanistica avvenga nel rispetto di tale principio.

Va però evidenziato che la salvaguardia del territorio passa anche attraverso una maggiore attenzione alla qualità dell'edifico costruito o riqualificato, da cui dipende anche la bellezza e la qualità dell'ambiente urbano in cui esso insiste. È per tale motivo che riteniamo debba essere data **priorità agli interventi di "riuso"** e di riqualificazione di quanto già presente e

che di tale principio venga tenuto conto anche nella individuazione dei criteri necessari per le casistiche richiamate al comma 1 dell'art. 1.

**Più in generale, vogliamo però cogliere l'occasione per evidenziare la necessità di superare la logica dell'intervento "tampone" a favore di una complessiva e organica revisione della disciplina, più volte ribadito dalle scriventi Confederazioni nelle altre occasioni di Audizione sulla materia, al fine di aggiornare le norme urbanistiche e di edilizia, anche allineandole ai principi della sostenibilità delle costruzioni e degli ambienti urbani in cui queste insistono.**

Tali necessità, richiamate anche nel rinvio a un **riordino complessivo** che l'Atto in oggetto prevede, è resa ancor più pressante dal fatto che lo stesso progetto di legge richiama la necessità di inquadrare una nuova definizione di "interventi di ristrutturazione edilizia" (di cui all'art. 3, comma 1., lett. d) del DPR 380/2001) nella cornice più generale della rigenerazione urbana. Si tratta di un obiettivo certamente condivisibile, che potrebbe essere reso più efficace da una revisione complessiva alla luce dei principi richiamati.

Il tema della rigenerazione urbana, qui trattato incidentalmente e parzialmente, ha bisogno di essere affrontato in un'ottica ampia e in stretta correlazione con il contenimento del consumo di suolo, la riqualificazione e messa in sicurezza del territorio, l'adattamento ai cambiamenti climatici, poiché solo in tal modo può proporsi come un asset strategico per lo sviluppo del paese in grado di dare risposte alle attuali priorità ambientali, economiche e sociali. In merito vanno però definite strategie solide e vanno garantiti tutti gli investimenti necessari.

Da molti anni si cerca con difficoltà di implementare un quadro normativo in grado di dare corpo ad azioni coordinate di rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e minimizzazione del rischio idrogeologico; come conseguenza, in mancanza di una strategia decisa e ordinata ci si è trovati ad affrontare le emergenze determinate dalle innumerevoli catastrofi ambientali degli ultimi anni, i cui costi economici e sociali rappresentano una grave criticità per il sistema. Riuscire a disciplinare in maniera organica il tema della rigenerazione urbana rappresenterebbe quindi un passo importante, che consentirebbe di avere un quadro chiaro, omogeneo ed efficace rispetto agli obiettivi di prevenzione, adattamento e messa in sicurezza.

In tale ottica, bisogna innanzitutto **individuare una governance** che sia in grado di coordinare – come il disegno di legge intende fare in merito ad una disciplina specifica – le funzioni statali e regionali sul tema superando le attuali disomogeneità e fornendo un quadro strategico unitario in grado di orientare in maniera decisa le singole Regioni secondo obiettivi e principi comuni. Alla governance dovrebbero inoltre poter partecipare anche le

associazioni imprenditoriali e della società civile portando il loro patrimonio di competenze, conoscenze e prospettive in grado di arricchire il processo decisionale e contribuire a identificare le soluzioni più adeguate alle sfide urbane.

Va inoltre fortemente implementato lo strumento della **pianificazione territoriale**, che rappresenta uno dei vulnus principali delle politiche attuali di rigenerazione urbana, fondamentale per assicurare coordinamento, rispondenza agli obiettivi, efficacia delle azioni. L'efficace ed effettiva esistenza di tale strumento avrebbe auspicabilmente evitato l'insorgere di criticità quale quella dei limiti delle volumetrie e delle altezze nei territori comunali trattata dal presente disegno di legge, poiché la pianificazione territoriale permetterebbe una efficace programmazione dello spazio urbano.

Non va dimenticata inoltre l'opera di **mappatura e monitoraggio** del territorio, tassello fondamentale sia ai fini della pianificazione sia della "messa a terra" degli interventi di riqualificazione. Occorre implementare un censimento strutturato delle aree e dei territori, dei processi di edificazione, un registro degli enti locali, la registrazione completa degli interventi di efficientamento energetico e di ristrutturazione (anche in vista della futura Direttiva Casa), la mappatura delle aree dismesse e classificazione delle stesse, etc.

Risulta inoltre necessario dare **priorità per il riuso**, fornendo un supporto concreto alla tutela del territorio e valorizzando il ruolo che le piccole imprese della filiera possono apportare.

La rigenerazione urbana rappresenta un'opportunità di riconsiderare e migliorare il patrimonio edilizio esistente, anche implementando la definizione di criteri e misure per rendere economicamente vantaggioso il processo di ristrutturazione rispetto alla nuova costruzione (incentivi e detrazioni fiscali, contributi ai Comuni, legislazione premiante, normativa che promuova il "chilometro zero" per manutenzioni di opere pubbliche, etc.).