

***Disposizioni di interpretazione  
autentica in materia  
urbanistica ed edilizia  
DDL 1309/S***

Audizione presso la  
Commissione Ambiente del  
Senato

**28 gennaio 2025**

## Sommario

SINTESI POSIZIONE ANCE.....	2
PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI.....	2
VALUTAZIONI SULLE SINGOLE NORME.....	8

## SINTESI POSIZIONE ANCE

**L'Ance condivide la proposta di legge "Disposizioni di interpretazione autentica in materia di urbanistica ed edilizia", come approvata dalla Camera dei deputati, e ritiene che offra una risposta adeguata alla situazione attuale mettendo fine all'incertezza normativa e fornendo un'interpretazione delle regole che attualmente sono oggetto di letture interpretative divergenti.**

Rispetto al testo della PDL C/1987 come presentato originariamente, **la proposta di legge S/1309 affronta con maggiore attenzione il tema.** In particolare, **la nuova impostazione della PDL, con la previsione di norme di interpretazione autentica così come attualmente formulata, risulta adatta per risolvere le problematiche in corso.**

**La situazione di incertezza venutasi a creare nel corso degli ultimi mesi sull'interpretazione di alcune regole urbanistiche e edilizie nazionali sta, infatti, determinando effetti fortemente negativi in tutto il Paese e rischia di provocare una battuta d'arresto delle già timide politiche di rigenerazione delle città in Italia.**

Le conseguenze di questa incertezza sul mercato abitativo e immobiliare, per la mancanza di garanzia e di tempistica certa per l'esecuzione degli interventi, sono rilevanti e riguardano non solo imprese, professionisti e tutta la filiera delle costruzioni, ma anche le famiglie. **Occorre dunque dare con urgenza una risposta per far ripartire il mercato.**

Il testo, come approvato alla Camera rappresenta **un ragionevole compromesso** che consente di **superare le problematiche che hanno interessato Milano** e, allo stesso tempo, **garantisce su tutto il territorio nazionale un'applicazione certa e uniforme di queste norme fondamentali per lo sviluppo delle nostre città.**

Certamente si tratta di **un punto di partenza** e non è possibile dimenticare l'urgenza di altri temi strettamente connessi a questo, come la **riforma del governo del territorio** e, in particolare, **la legge sulla rigenerazione urbana** per arrivare finalmente all'approvazione di un quadro normativo nazionale aggiornato con la **riforma stessa del DPR 380/2001.**

Per questo si auspica **la necessità di arrivare al più presto all'approvazione di una normativa sulla rigenerazione urbana e di una revisione del Testo Unico Edilizia che, in linea con lo spirito della proposta in esame, permettano di dare regole funzionali per la rigenerazione delle nostre città.**

## PREMESSA E VALUTAZIONI GENERALI

La **proposta di legge S/1903** rispetto al testo presentato in origine alla Camera dei deputati va nella direzione di fornire **una interpretazione autentica** delle disposizioni in materia di obbligo del piano attuativo (*art. 41 quinquies, comma 1 (ex comma 6) Legge 1150/1942 e art. 8, punto 2 DM 1444/1968*) e di definizione di ristrutturazione edilizia con particolare riferimento alla demolizione e ricostruzione (*art. 3, comma 1, lett. d) Dpr 380/2001*).

Si condivide la nuova impostazione perché l'unica in grado di garantire con sicurezza un percorso normativo funzionale ad **andare incontro alle nuove esigenze del territorio** e, nello stesso tempo, a **riconoscere il legittimo affidamento ingenerato nell'ambito delle attività già poste in essere**, senza lasciare vuoti applicativi come invece poteva risultare dal precedente testo.

Solo attraverso un sistema di regole certe e uniformi è possibile supportare le politiche di trasformazione delle città con tutti i conseguenti effetti economici e occupazionali per il Paese.

Non si tratta quindi di risolvere solo i problemi emersi a Milano, ma di garantire lo sviluppo di tutto il territorio nazionale che sconta una pesante situazione di incertezza.

È noto che alla base di tutto ciò vi è una **stratificazione di norme anacronistiche**, risalenti al 1942 e al 1968, emanate in un periodo in cui il modello di sviluppo territoriale era legato all'espansione dei centri urbani e **l'assetto delle competenze legislative era profondamente diverso per l'assenza delle Regioni**.

Oggi, nonostante la società e il sistema economico siano profondamente cambiati, **queste norme statali sono ancora in vigore e convivono con leggi regionali e strumenti urbanistici locali dal carattere innovativo**, generando spesso contraddizioni e difficoltà operative.

La legge deve adeguarsi ai tempi in cui essa viene applicata, dunque, **una legge del 1942 non può ritenersi adeguata nel 2025**, in quanto non solo sono mutati gli scenari urbanistici ma sono cambiate le politiche che devono indirizzare gli strumenti locali sempre più verso una maggiore attenzione al tema del contenimento del suolo.

**La PDL 1903** – formata da un unico articolo – ha il merito di andare incontro a questa esigenza con riferimento alle **disposizioni sulle quali attualmente sono concentrate le principali problematiche e incertezze della materia** e cioè:

- **art. 41-quinquies, comma 1 della Legge 1150/1942** (ex comma 6) in base al quale nei piani urbanistici dei comuni *“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”*, la realizzazione degli edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti deve essere preceduta dalla previa approvazione di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata, ossia di un piano urbanistico di livello attuativo, esteso alla intera zona e contenente la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa;

- **art. 8, punto 2 del DM 1444/1968** che stabilisce i limiti di altezza degli edifici ubicati nelle zone omogenee B ossia gli ambiti cd. “consolidati” del territorio comunale, prevedendo che l'altezza massima dei nuovi edifici non possa superare quella degli edifici preesistenti e circostanti, a meno che gli edifici non siano oggetto di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata con previsioni plano volumetriche, nel rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'articolo 7;

- **art. 3 comma 1, lett. d) del Dpr 380/2001** che definisce la categoria della ristrutturazione edilizia comprendente anche le operazioni di demo-ricostruzione degli edifici.

È noto che il punto di partenza per una norma di interpretazione autentica è quello di **ovviare ad una situazione di grave incertezza normativa o a forti contrasti giurisprudenziali**. La giurisprudenza costituzionale in materia di leggi interpretative è comunque arrivata a riconoscere la legittimità dell'intervento interpretativo, non solo in questi casi, ma anche nell'ipotesi in cui il legislatore intervenga per **contrastare un orientamento giurisprudenziale sfavorevole e non in linea con la natura della norma**.

**La PDL 1903 va proprio nella direzione di superare non solo un'incertezza normativa che nel tempo si è andata a delineare, ma anche di indirizzare le norme verso la corretta applicazione al fine di superare orientamenti giurisprudenziali sfavorevoli che non trovano il proprio fondamento nella cornice della norma oggetto di interpretazione.**

Inoltre, la proposta è in linea con quelle che sono e che saranno le politiche che la stessa Europa ci chiede in termini di contenimento del suolo.

La densificazione è, infatti, una forma di risparmio di suolo che aiuta a tenere liberi da edificazione ulteriori spazi delle aree urbane. **Trasformare aree ecologicamente già compromesse, in quanto intercluse in tessuti completi o in via di completamento, può evitare la trasformazione di aree totalmente inedificate.** L'efficienza dell'uso del suolo — l'equilibrio di crescita economica con un minore sfruttamento della risorsa possibile — è la chiave per uno sviluppo sostenibile.

**Obbligatorietà del piano attuativo (art. 41 quinquies, comma 1 della Legge 1150/1942 - art. 8, punto 2 del DM 1444/1968).**

La PDL 1903 interviene sia sull'art. **41 quinquies, comma 1, (ex comma 6) sia sull'art. 8, numero 2, del DM 1444/1968** al fine di chiarire i casi in cui sussista o meno l'obbligo del piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata.

È bene innanzitutto evidenziare come l'art. **41-quinquies, comma 1, Legge 17 agosto 1942, n. 1150** sia stato **introdotto nel 1967** con la legge 765/1967 (cd. Legge Ponte) **quando di fatto ancora non esistevano le Regioni.** Tutto il processo di decentramento attraverso l'attribuzione alle Regioni di maggiori competenze è, infatti, avvenuto anni dopo. Un processo che è maturato attraverso tre specifiche tappe: la prima nel 1972, la seconda nel 1977, e la terza, tra il 1997 ed il 1999, che portò alla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Storicamente, la Legge Ponte e le altre normative in materia urbanistica di quegli anni nascevano dall'esigenza di governare e tutelare un territorio ancora privo di strumenti urbanistici e in generale di regolamentazione urbanistica, rispetto all'intensa edificazione e allo sviluppo urbano del periodo del boom economico.

È quindi evidente che, **a distanza di oltre 50 anni da quel periodo storico, la situazione è oggi totalmente diversa e non più paragonabile**, a far tempo soprattutto dal decennio successivo al trasferimento alle Regioni della potestà legislativa concorrente attribuita nel 2001 dall'art. 117 della Costituzione (riforma del titolo V).

**Le Regioni, infatti, nell'esercizio di tale potestà, anche attraverso la delega ai comuni e ai rispettivi piani regolatori, negli ultimi decenni hanno dettato norme puntuali in tema di governo del territorio**, gestendo realtà cittadine e territoriali aventi caratteristiche del tutto diverse da quelle esistenti all'epoca della introduzione dell'art. 41 quinquies.

Il DPR 380/2001, tra il 2013 e 2019, ha poi previsto all'articolo 2-bis che le Regioni (...) *“possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 [al fine di] orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio».* Infatti, le deroghe in questione possono essere adottate dalle Regioni nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici, comunque, funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

Di fronte a questo diverso panorama normativo è evidente la necessità, come fa la proposta in esame, di **andare innanzitutto incontro a quelle linee interpretative che non richiedono la previa approvazione di un piano attuativo nel caso in cui si intervenga in aree urbanizzate** (Cons. Stato, Adunanza Plenaria, n. 12/1992), a scapito di quegli **orientamenti più ristrettivi che, invece, richiedono l'obbligo di piano attuativo anche in questi casi e lo escludono solo per le fattispecie di lotti interclusi** (es. Cons Stato 26/2012; Cons. Stato 352/1992).

La proposta di legge, infatti, interpreta la norma statale (art. 41 quinquies, comma 1) disponendo **la non obbligatorietà del piano particolareggiato o della lottizzazione convenzionata in tutti i casi in cui l'edificazione avvenga in ambiti edificati e urbanizzati.**

Con particolare riferimento alla norma di interpretazione autentica relativa all'altra disposizione statale (art. 8, numero 2 del DM 1444/68), si specifica, inoltre, che la possibilità di non dotarsi di piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata è comunque possibile **ove ciò non contrasti con un interesse pubblico e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato, o comunque ove ciò sia previsto dagli strumenti urbanistici.**

Tale interpretazione a ben vedere riprende, inoltre, concetti che già erano stati espressi a suo tempo dal Ministero delle Infrastrutture con la **Circolare 28 ottobre 1967 n. 3210** recante *"Istruzioni per l'applicazione della l. 6 agosto 1967 n. 765"*, nella quale sono stati definiti i **criteri generali che devono presiedere all'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione in sede di adozione dei Piani Regolatori.** Illustrando esemplificativamente le ipotesi in cui è auspicabile o, al contrario, sconsigliabile che venga imposta l'adozione del piano di lottizzazione, la Circolare prevede che: **«Lo strumento della lottizzazione, proprio per le sue due componenti essenziali di carattere urbanistico e finanziario, non può essere utilizzato in tutte le zone della città: indipendentemente cioè dalla ubicazione, dalle caratteristiche e dal grado di urbanizzazione di queste. Il ricorso alla lottizzazione non è possibile ad esempio nelle zone agricole, né appare utile nelle zone pressoché saturate e già urbanizzate ed in quelle centrali delle città, mentre sarà preferibile o quanto meno auspicabile che, nelle zone di nuova espansione, l'edificazione avvenga, in mancanza di piano particolareggiato, a mezzo di piano di lottizzazione facoltativo o obbligatorio».**

Tra l'altro è evidente che è **sempre rimesso al Comune, nell'ambito del proprio potere pianificatorio, prevedere i casi in cui imporre o meno lo strumento della pianificazione attuativa,** competendo solo a questo organo la scelta delle specifiche regole di sviluppo del territorio di propria competenza.

**La possibilità di decidere o meno se sottoporre un determinato ambito alla preventiva approvazione del piano particolareggiato o della lottizzazione convenzionata è, indipendentemente dalla previsione delle norme statali di cui in commento, comunque rimessa alla scelta dell'amministrazione** che dovrà, in considerazione della conoscenza del proprio territorio, valutare con quali regole governare le trasformazioni urbane.

Lo stesso si dica con riferimento al tema del **rispetto degli standard urbanistici** della zona su cui avviene l'intervento edilizio. Anche in questo caso, indipendentemente dalla previsione o meno dell'obbligo del piano attuativo, **spetta sempre all'amministrazione valutare il relativo carico urbanistico sulla base dello stato di urbanizzazione dell'area e, nel caso, tramite specifica convenzione urbanistica delineare tutti gli obblighi e adempimenti a carico del promotore dell'iniziativa che vada ad integrare, supportare le concrete ulteriori esigenze di urbanizzazione.**

La stessa proposta di legge in esame prevede espressamente che *"restano fermi il rispetto dei parametri di adeguamento delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici, sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali"*.

**Ogni trasformazione edilizia è, quindi, sempre valutata sull'effettivo carico urbanistico in base a specifiche regole delle Regioni e dei Comuni** ossia i soggetti istituzionali che conoscono maggiormente le dinamiche del proprio territorio.

**Ristrutturazione edilizia (art. 3, comma 1, lett. d Dpr 380/2001)**

Sotto il profilo più strettamente edilizio, la PDL interviene anche sulla definizione di ristrutturazione edilizia.

**Da molti anni il legislatore sta cercando di spingere verso una direzione che faciliti la realizzazione di questi interventi** che in alcuni casi rappresentano l'unico modo per adeguare il patrimonio esistente ai nuovi standard tecnologici e di vivibilità.

In origine, ossia nel **2001**, il Dpr 380 prevedeva che la ricostruzione successiva alla demolizione dovesse essere **del tutto fedele** all'edificio originario, inciso eliminato successivamente **nel 2002**. Ma è **nel 2013, con il DL 69**, che il tema della demolizione e ricostruzione è stato dal legislatore **volutamente facilitato mediante l'eliminazione del rispetto della sagoma originaria**. Fino ad arrivare al **DL 76/2020** che ha **espressamente indicato i requisiti che possono essere variati nell'edificio da ricostruire**, vale a dire che l'edificio da riedificare può presentare sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche differenti rispetto a quello originario, e ha consentito **"incrementi di volumetria per promuovere interventi di rigenerazione urbana"**.

Nella relazione illustrativa del DDL di conversione del DL 76/2020 (Atto n. 1883 del Senato) si dichiara espressamente che *"Un primo obiettivo è quello di consolidare quanto stabilito dal legislatore con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 e con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (ma che è stato disconosciuto da talune posizioni giurisprudenziali anche recenti), vale a dire che gli interventi di ristrutturazione ricostruttiva possono prevedere che l'edificio da riedificare presenti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche differenti rispetto a quello originario"*.

Dunque, **il Legislatore già nel 2020 era intervenuto per ricomporre il permanente contrasto giurisprudenziale e superare l'interpretazione restrittiva** secondo cui un intervento di demo-ricostruzione dovesse necessariamente preservare un legame di sostanziale identità ovvero una traccia del fabbricato preesistente per potersi qualificare come ristrutturazione edilizia.

Infatti, ammettere la possibilità di ricostruire un immobile che presenti sagoma, prospetti, sedime e/o caratteristiche planivolumetriche e tipologiche diversi rispetto a quelli dell'edificio originario significa, a volere porsi in linea con la sottesa ratio, **prescindere radicalmente dall'identità estetica di quest'ultimo e ignorare qualsiasi idea di "traccia" o identità**.

Tuttavia, pur a fronte di un dettato normativo particolarmente chiaro, parte della giurisprudenza continua a sostenere la *«necessità ontologica che l'intervento di ristrutturazione edilizia, pur con le ampie concessioni legislative in termini di diversità tra la struttura originaria e quella frutto di "ristrutturazione", non possa prescindere dal conservare traccia dell'immobile preesistente»* (es. Cass, Sez. III, 18 gennaio 2023, n. 1669; Cass. Sez. III n. 18044 del 8 maggio 2024).

Sotto questo profilo la proposta di legge intende ulteriormente chiarire i tratti distintivi della ristrutturazione edilizia fornendo un'**interpretazione autentica della norma che è in linea con quella che era la ratio del legislatore con le modifiche apportate dal 2013 al 2020 su tale categoria di intervento**.

In particolare, si specifica che rientrano tra gli interventi di ristrutturazione edilizia *“gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione 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”*.

Con tale formulazione si ammette chiaramente che gli interventi di demo-ricostruzione, i quali rappresentano una specie particolare di ristrutturazione edilizia, possono condurre ad organismi edilizi anche integralmente diversi da quelli preesistenti.

In tal modo si ribadisce che l’obiettivo di incentivare questa categoria di intervento è quello di realizzare un intervento su un suolo già consumato per l’esistenza di specifici edifici e che, come già previsto da ultimo dal legislatore del 2020, l’intenzione è incentivare la rigenerazione urbana tramite il riuso di suoli già urbanizzati.

Ciò si evince anche dal fatto che comunque l’intervento deve avvenire all’interno del lotto di intervento seppur con modifiche dell’area di sedime. È questo il primo aspetto che distingue, inoltre, la ristrutturazione edilizia dalla nuova costruzione che porta, quindi, a non includere nella prima la possibilità di interventi di delocalizzazione volumetriche.

Altra questione è il limite volumetrico. La proposta, in linea con quanto previsto dal legislatore del 2020, specifica la necessità che l’intervento demo-ricostruttivo rispetti *“il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti locali”*.

La stessa Relazione Illustrativa alle modifiche del 2020 spiega che *«è evidente l’obiettivo (...) di evitare che la previsione nei piani di rigenerazione urbana di incentivi volumetrici in caso di interventi di demolizione e ricostruzione porti, in realtà, a qualificare l’intervento come una nuova costruzione soggetta ad un differente regime giuridico (in termini di titolo edilizio richiesto, onerosità dello stesso, disposizioni generali applicabili, ecc.)»*.

Sempre la stessa Relazione ha specificato che *«le semplificazioni in materia edilizia previste dalla norma (...) hanno la finalità di promuovere, attraverso la rigenerazione urbana, la riduzione del consumo del suolo e, in particolare, la qualità del tessuto urbano, delle nostre periferie e delle aree più degradate del Paese»*. *«Apportando modifiche alla vigente disciplina dell’attività edilizia, al fine di rispondere alle reali esigenze del territorio, mediante interventi volti a evitare ulteriore consumo di suolo, favorire il riuso e la rigenerazione dei suoli già urbanizzati, il risanamento del costruito, il recupero, la ristrutturazione e il restauro degli edifici a fini antisismici e di risparmio energetico»*.

Ciò peraltro è in linea anche con **le ultime indicazioni che arrivano dall’Europa**: il **Regolamento 2024/1991 sul ripristino della natura** – conosciuto anche come **Nature Restoration Law**, entrato in vigore lo scorso 18 agosto – impone agli Stati membri una serie di azioni e misure, alcune delle quali impattano sugli ecosistemi urbani, vale a dire su città, piccole città e sobborghi. In particolare, l’Europa ci chiede di approvare un **Piano nazionale per il ripristino della natura** nell’ambito del quale **garantire una adeguata dotazione di verde nei centri urbani (art. 8)**:

- **entro il 31 dicembre 2030** gli Stati membri dovranno provvedere affinché non si registri **alcuna perdita netta della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani**, né di copertura arborea rispetto al 2024 anno di entrata in vigore del regolamento;
- **dal 1° gennaio 2031** gli Stati membri dovranno conseguire una **tendenza all’aumento della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani**, anche mediante **l’integrazione del verde negli edifici e nelle infrastrutture**.

Queste indicazioni vanno nel senso di una ulteriore integrazione delle esigenze ambientali all’interno delle città dalla quale deriverà inevitabilmente una **implementazione del modello**

**rigenerativo, della densificazione del tessuto urbano per liberare aree e superfici da destinare a verde e in ultimo della demolizione e ricostruzione.**

La demo-ricostruzione, infatti, operando attraverso il riuso di aree già urbanizzate e edifici esistenti, non solo evita ulteriore consumo di suolo ma è in grado anche di migliorare la loro naturalità garantendo una migliore permeabilità del suolo e la piantumazione di nuovo verde.

## VALUTAZIONI SULLE SINGOLE NORME

<p><b>Art. 1, commi 1 e 2</b>  <i>Interpretazione autentica dell'art. 41 quinquies comma 1 Legge 1150/1942 e dell'art. 8, punto 2 del DM 1444/1968</i></p>	<p>Il comma 1 dell'art. 1 prevede che l'articolo 41-quinquies, comma 1 della Legge 1150/1942, si interpreta nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dalla medesima norma, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica per le costruzioni.</p> <p>Il comma 1 dell'art. 1 riguarda anche il numero 2) dell'articolo 8 del DM 1444/1968 che si interpreta nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze eccedenti l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato, o comunque ove ciò sia previsto dagli strumenti urbanistici, e fermi restando l'osservanza della normativa tecnica per le costruzioni nonché il rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'articolo 7 del medesimo DM 1444/1968;</p> <p>Il comma 2 dell'art. 1 con riferimento ai casi di cui al comma 1, precisa che restano fermi il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici, sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali, nonché il 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.</p>
--	---

**Valutazione:**

La norma di interpretazione autentica va positivamente nella direzione di specificare i casi in cui sussiste o meno l'obbligo del piano particolareggiato o della lottizzazione convenzionata. In particolare, con tale formulazione si cerca di **andare innanzitutto incontro a quelle linee interpretative che non richiedono la previa approvazione di un piano attuativo nel caso in cui si intervenga in aree urbanizzate** (Cons. Stato, Adunanza Plenaria, n. 12/1992), a scapito di quegli orientamenti più ristrettivi che, invece, richiedono l'obbligo di piano attuativo anche in questi casi e lo escludono solo per le fattispecie di lotti interclusi (es. Cons Stato 26/2012; Cons. Stato 352/1992).

La disposizione, oltre ad essere **coerente con le stesse dinamiche di sviluppo che l'Europa ci richiede**, lascia comunque sempre libero il Comune di decidere, in base al proprio potere pianificatorio, su quali ambiti o zone consentire determinate operazioni edilizie senza un piano attuativo.

<p><b>Art. 1, commi 3 e 4</b> <i>Interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, lett. d) Dpr 380/2001</i></p>	<p>Il comma 3 dell'art. 1 stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore del DL 69/2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, la lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 del Dpr 380/2001, fermo restando quanto disposto dal sesto periodo della medesima lettera d), si interpreta nel senso che rientrano tra gli interventi di ristrutturazione edilizia gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione 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</p> <p>In questi casi resta fermo il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali (comma 4).</p>
--	--

**Valutazione:**

La proposta va positivamente a ribadire quanto previsto dal legislatore con le modifiche che sono state apportate alla categoria della ristrutturazione edilizia tra il 2013 e il 2020.

In tal modo si chiariscono maggiormente i tratti distintivi di tale tipologia di intervento cercando di superare nuovamente i filoni giurisprudenziali che, nonostante le modifiche apportate negli anni a questa categoria, ne danno una lettura più restrittiva che ha portato ad una grave incertezza normativa.

Dall'altro lato, **la proposta va nella direzione di incentivare la demo-ricostruzione**: infatti, operando attraverso il riuso di aree già urbanizzate e edifici esistenti, non solo si evita ulteriore consumo di suolo ma si è in grado anche di migliorare la loro naturalità garantendo una migliore permeabilità del suolo e la piantumazione di nuovo verde.

Infine, **si ribadiscono le tutele nel caso in cui si tratti di immobili soggetti ai vincoli del D.lgs. 42/2004**, specificando, come già previsto dalla norma vigente, che *“resta fermo quanto previsto dal sesto periodo”* ossia che gli interventi di demolizione e ricostruzione costituiscono ristrutturazione edilizia solo se sono mantenuti tutti i parametri (sagoma, prospetti, volume etc.). Con le modifiche apportate dal legislatore nel 2022 (DL 17/2022 cd. “Decreto energia”, convertito dalla Legge 34/2022 e DL 50/2022 cd. “Decreto aiuti”, convertito dalla Legge 91/2022), sono state introdotte delle **eccezioni a questo regime per talune categorie di immobili soggetti a vincolo paesaggistico**. In base alla norma come già modificata, possono essere sempre classificati come ristrutturazione edilizia ed eseguiti previa presentazione del Permesso di costruire o della SCIA in alternativa al Permesso di costruire, gli interventi demo-ricostruttivi o di ripristino di edifici crollati o demoliti con diverse caratteristiche (sagoma, prospetti, sedime, volume ecc.) su **immobili ricadenti nelle aree vincolate mediante decreto o piano paesaggistico regionale di cui all'art. 136, comma 1, lett. c) e d) del D.lgs. 42/2004** (es. *i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici (lettera c); le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze (lettera d)*), nonché su **edifici ricadenti nelle aree soggette a vincolo paesaggistico per legge ai sensi dell'articolo 142 del D.lgs. 42/2004, cd. aree ex Galasso**.

<p><b>Art. 1, comma 8</b>  <i>Opzione per la cessione del credito e sconto in fattura per interventi di demolizione e ricostruzione in piani di recupero</i></p>	<p>Il comma 8 dell'art. 1 precisa che al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, in relazione alle costruzioni rientranti nella disciplina dell'articolo 41-quinquies, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si applicano esclusivamente alle spese sostenute per interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione di edifici per i quali risultino approvati, entro il 17 febbraio 2023, nelle forme previste dalla disciplina urbanistica applicabile, anche di livello regionale, i relativi piani attuativi, anche mediante piani di lottizzazione convenzionata, e risulti comprovata l'avvenuta presentazione, entro la data del 29 dicembre 2023, della richiesta del titolo abilitativo legittimante all'esecuzione dei lavori.</p> <p>Inoltre, viene previsto che <b>non operi</b> comunque la <b>norma</b> che prevede che <b>le varianti siano "agganciate" al titolo originario</b>, ai fini del rispetto dei suddetti termini per l'esercizio delle opzioni (ex art.2-bis, del DL 11/2023 – legge 38/2023). Quindi, non si potrà applicare la cessione o lo sconto per le spese relative ad interventi oggetto di varianti presentate, ad esempio, a gennaio 2025, anche se il titolo originario è ante 29 dicembre 2023.</p>
--	--

**Valutazione:**

La norma deve intendersi **circoscritta ai soli interventi di demolizione e ricostruzione ricadenti in piani di recupero**, nell'ambito dei quali vengono realizzati lavori energetici e/o antisismici agevolati con il *Superbonus* o con gli altri *bonus ordinari*, **mentre non interessa le altre ipotesi per le quali è ancora consentito, per le spese 2025, l'esercizio delle opzioni** per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, in presenza delle condizioni fissate dal DL 11/2023- legge 38/2023 e dal DL 39/2024 – legge 67/2024 (*Superbonus al 65%* con Cilas presentata prima del 17 febbraio 2023 e con presenza, al 30 marzo 2024, di spese comprovate da fatture per lavori già eseguiti).

**Allo stesso modo**, la disposizione **non incide** sulle **altre fattispecie** per le quali era possibile esercitare le **opzioni per le spese sostenute sino al 31 dicembre 2024, quale, ad esempio, il cd. "Sismabonus acquisti"** (di cui all'art.16, co.1-septies, DL 63/2013 – legge 90/2013). Per tale incentivo, infatti, a prescindere dal fatto che l'operazione fosse compresa o meno in un piano di recupero, la possibilità di fruire della cessione del credito o dello sconto in fattura è stata mantenuta sino a tutto il 2024 alla sola condizione legata alla richiesta del titolo abilitativo entro il 17 febbraio 2023 (art.2, co.3, lett. c), del DL 11/2023 – legge 38/2023 che non è stato oggetto d'intervento da parte del DdL in analisi).

La disposizione dovrebbe **riguardare le spese** per gli **interventi sopra indicati (demolizione e ricostruzione rientranti in piani di recupero) sostenute a partire dalla data di entrata in vigore della legge medesima.**