

**Audizione presso la Camera dei Deputati
VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici**

**Disegno di Legge C. 1086 Governo di conversione in Legge del D.L. 29 maggio 2024, n. 69, recante:
“Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni urbanistica ed edilizia”**

Il contributo dell’Istituto Nazionale di Urbanistica

*Prof. Michele Talia, Presidente nazionale INU
Avv. Fabio Pellicani, membro del Consiglio Direttivo Regionale INU Lombardia*

17 giugno 2024

1. Considerazioni preliminari

Il contributo offerto dall’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) alla discussione pubblica del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 che è stata promossa dalla VIII Commissione della Camera dei Deputati non può fare a meno di partire da un convinto apprezzamento delle finalità di semplificazione edilizia ed urbanistica ivi perseguite, che si evincono dalle premesse del disegno di legge e dall’analisi delle nuove norme in esso contenute. In questo breve documento l’INU procederà pertanto alla formulazione di alcune osservazioni di profilo strettamente tecnico - giuridico con l’intento di superare alcune criticità rilevate in sede di lettura, ma prima di inoltrarsi nella loro esposizione intende sollevare una questione di carattere più generale, che riguarda il contesto in cui il nuovo provvedimento è destinato ad operare.

Il percorso avviato per la conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, oltre a ribadire le ragioni di urgenza che avevano giustificato tale provvedimento – e che erano legate in primo luogo alla rimozione delle cause che stanno determinando lo stallo delle compravendite di immobili a causa di irregolarità formali - costituisce l’occasione per valutare in modo più sereno la possibilità (e l’utilità) di caricare la legge in discussione di responsabilità ben più ampie e complesse, quali ad esempio il soddisfacimento del crescente fabbisogno abitativo, il contenimento del consumo di suolo o la promozione di estesi processi di rigenerazione urbana. Temi questi ultimi che la relazione tecnica di accompagnamento del Ddl 1896 passa in rassegna, accreditando la convinzione che si possa contribuire in modo significativo al superamento della questione abitativa, o che si riesca ad affrontare con successo le sfide della transizione ecologica o del nuovo urbanesimo affidandosi in qualche misura anche ad una riscrittura della disciplina delle costruzioni.

In linea con questa valutazione del contesto generale in cui il nuovo provvedimento dovrà operare, ci preme pertanto evidenziare la preoccupazione dell’INU circa l’eventualità che l’approvazione del Ddl 1896 - e ancor più quella del Testo Unico Edilizia, che è ormai in fase di avanzata elaborazione - pongano le basi per una ulteriore rimozione dei temi su cui il nostro Istituto richiama da tempo l’attenzione delle istituzioni e delle forze politiche, quali ad esempio l’urgenza di un piano casa nazionale, o l’esigenza di colmare il vuoto normativo in materia di governo del territorio e di pianificazione presente ormai da moltissimi anni nel nostro ordinamento. Ciò soprattutto nel caso in cui il tentativo di semplificare le procedure attuative degli interventi urbanistico-edilizi rischi di offuscare ulteriormente la consapevolezza della diversa natura di questi due contesti normativi.

Come è già avvenuto in passato, questa invasione di campo rischia di essere giustificata proprio dalla considerazione che il Legislatore si vede costretto ad operare in questo modo non disponendo di una legge di principi urbanistici in cui introdurre i necessari emendamenti, ma gli effetti di un tale *modus operandi* potrebbero essere particolarmente negativi, sia nel senso di un ulteriore ampliamento delle materie di potenziale conflitto giurisdizionale, sia a seguito dell'introduzione di un evidente squilibrio nel procedimento approvativo tra norme "urbanistiche" a tutti gli effetti, tenute a seguire un iter più lungo e complesso, e norme "edilizie" soggette semplicemente alla approvazione tramite delibera comunale, ma in grado di incidere direttamente sulla quantificazione del diritto a edificare e sulla trasformazione del sistema insediativo.

Ci sembra comunque necessario ribadire che l'esigenza di operare una chiara distinzione di campo in sede legislativa, e di assicurare il permanere di una differente collocazione normativa alla disciplina urbanistica e a quella edilizia è tanto più importante ora che il dibattito sulla riforma del governo del territorio può acquisire una rinnovata centralità se non altro a seguito della presentazione da parte dell'on. Morassut del ddl "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio" (13 ottobre 2023) e grazie anche alla nostra proposta di una *Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione* che abbiamo presentato recentemente, e che illustreremo al Parlamento in occasione di un incontro presso la Sala Nassirya del Senato programmato per il 16 luglio 2024.

Sia detto per inciso che il testo di legge che abbiamo predisposto intende optare per un modello normativo 'multifunzionale', che vuole essere in grado cioè di affiancare alla formulazione dei principi fondamentali e delle regole generali del governo del territorio, anche la disciplina di alcuni argomenti di legislazione esclusiva dello Stato, nonché l'individuazione di quelle materie per le quali tale legge dovrebbe provvedere ad operare una delega ad emanare i necessari decreti legislativi nell'ambito dei principi e dei tempi ivi definiti.

Tra i molti contenuti innovativi dell'iniziativa dell'INU, ci sono almeno tre aspetti che meritano una particolare attenzione. Il primo è legato al passaggio da un approccio prevalentemente parametrico nel dimensionamento degli standard urbanistici all'impiego di nuovi criteri quali-quantitativi, facendo sì che la prefigurazione delle nuove dotazioni urbanistiche proceda di pari passo con l'introduzione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni). Il secondo è relativo alla definizione normativa dell'obiettivo della rigenerazione territoriale e urbana, la cui attuazione è affidata a specifici provvedimenti di fiscalità urbana e alla istituzione, tramite il ricorso allo strumento della delega al Governo, di un *Fondo nazionale per la rigenerazione territoriale e urbana*. Il terzo riguarda infine la proposizione di una nuova forma del piano che tenda a sostituire progressivamente il principio di conformità con quello di coerenza. Per effetto di questa transizione, la disciplina urbanistica dovrebbe ricercare un accordo sostanziale, da parte di ogni nuovo strumento di pianificazione, con gli obiettivi e gli indirizzi fissati dai piani sovraordinati. Con il duplice effetto di accentuare la flessibilità degli strumenti urbanistici e di promuovere una consistente riduzione del ricorso alle varianti urbanistiche. Nel complesso i contenuti e le innovazioni appena richiamati risultano coerenti con l'obiettivo di rendere la pianificazione urbanistica, a tutti i livelli, maggiormente in sintonia con le nuove sfide che il governo del territorio deve affrontare: dalle necessità della transizione ecologica all'adattamento ai cambiamenti climatici, dalla prevenzione del rischio idrogeologico fino al progressivo azzeramento del consumo di suolo".

2. *Commento critico dell'articolato*

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, le osservazioni saranno di seguito presentate in modo schematico.

3. Art. 1, comma 1, lettera b), D.L. n. 69/2024

3.1. L'art. 1, comma 1, lettera b), D.L. n. 69/2024, modifica l'art. 9 - bis D.P.R. n. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni (s.m.i.), che disciplina la documentazione amministrativa e lo stato legittimo degli immobili.

La nuova prescrizione secondo la quale lo stato legittimo dell'immobile può risultare anche soltanto dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato lo stesso è suscettibile di accentuare il rischio - già presente, peraltro, in forza del previgente testo del citato art. 9 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. - di favorire strumentalizzazioni.

Certo deve escludersi che possa formarsi un legittimo affidamento riguardo a opere abusive pregresse, soggette a titoli mai assentiti, eventualmente neppure sanabili, semplicemente rappresentate negli elaborati grafici allegati all'istanza di Permesso di Costruire (P.d.C.) ovvero a Segnalazione Certificata di Inizio di Attività (S.C.I.A.) e simili.

Tuttavia, al fine di prevenire ogni rischio sarebbe necessario e, comunque, opportuno la prescrizione di una specifica disposizione che chiarisca quanto sopra.

3.2. Per quanto concerne la nuova prescrizione secondo la quale: “Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorre, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis”, si evidenzia l'opportunità di chiarire:

a) se l'effetto legittimamente si produca solo in caso di tempestivo pagamento spontaneo della sanzione oppure anche in caso di riscossione coattiva del relativo importo da parte della Pubblica Amministrazione nell'ipotesi di inadempimento totale o parziale da parte dell'obbligato

b) in caso di concessione del beneficio della rateizzazione del pagamento, se l'effetto legittimamente si produca o meno solo dopo il pagamento dell'ultimo rateo.

3.3. Inoltre, sarebbe opportuno, per esigenze di certezza e coerenza, modificare gli art. 33, 34, 34 - bis, 37 e 38 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. prescrivendo espressamente come il pagamento della sanzione pecuniaria ovvero la dichiarazione di cui all'art. 34 - bis abbia il suddetto effetto legittimante.

4. Art. 1, comma 1, lettera c), D.L. n. 69/2024

4.1. L'art. 1, comma 1, lettera c), D.L. n. 69/2024, modifica l'art. 23 - ter D.P.R. n. 380/2001, e s.m.i., che disciplina il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante.

La citata disposizione ha introdotto nell'art. 23 - ter D.P.R. n. 380/2001, e s.m.i., nuovi commi 1 - bis, 1 - ter, 1 - quater e 1 - quinquies, liberalizzando ulteriormente il mutamento della destinazione d'uso, in via di principio: “(...) nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni (...)”.

Si evidenzia l'opportunità di prescrivere che gli strumenti urbanistici comunali possano prevedere non solo condizioni ma anche limitazioni, se del caso orientando l'esercizio dell'autonomia pianificatoria comunale con l'enunciazione di specifici criteri.

4.2. Inoltre, si osserva come il primo periodo del nuovo comma 1 - quater introdotto nell'art. 23 - ter D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. prescriva : "Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile".

Orbene, si evidenzia l'opportunità, al fine di prevenire difficoltà interpretative e applicative, di specificare, mediante integrazione della disposizione ovvero mediante ulteriore nuova disposizione, il/i criterio/i in forza del/i quale/i debba essere formulato il giudizio di prevalenza: numero delle unità immobiliari e/o superficie/volume delle stesse etc...

4.3. Ancora, considerata l'introduzione nell'art. 23 - ter D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. dei nuovi commi 1 - bis, 1 - ter, 1 - quater e 1 - quinquies, e, quindi, di una nuova articolata normazione fortemente incisiva sulla pianificazione urbanistica generale comunale, si evidenzia l'opportunità di modificare il comma 3 della citata disposizione prescrivendo (anche) un termine per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali comunali.

Al fine di prevenire difficoltà interpretative e applicative, si richiama l'attenzione sull'opportunità di regolare l'incidenza delle nuove norme sui Piani Attuativi e sui P.d.C. convenzionati in corso di esecuzione.

4.4. Si evidenzia la necessità e, comunque, l'opportunità di meglio coordinare le disposizioni dettate dall'art. 23 - ter D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. come modificato e integrato dall'art. 1, comma 1, lettera c), D.L. n. 69/2024, con le legislazioni urbanistiche regionali che hanno regolato il mutamento d'uso.

5. Art. 1, comma 1, lettera d), D.L. n. 69/2024

5.1. L'art. 1, comma 1, lettera d), D.L. n. 69/2024, modifica l'art. 31 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., che disciplina le sanzioni amministrative relative agli interventi edilizi eseguiti in assenza di P.d.C., in totale difformità o con variazioni essenziali.

La citata disposizione, in particolare, integra il comma 5 dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. consentendo ai Comuni l'alienazione dell'area di sedime e dell'opera abusiva oggetto di acquisizione gratuita in via sanzionatoria sotto condizione sospensiva della demolizione dell'opera abusiva realizzata escludendo espressamente la legittimazione all'acquisto del soggetto passivo della sanzione applicata.

5.2. Si evidenzia l'opportunità di integrare la nuova disposizione prevedendo espressamente l'alienabilità anche dell'area necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive (area che l'art. 31, comma 3, D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., stabilisce che non possa comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita), anch'essa oggetto di acquisizione gratuita in via sanzionatoria.

È vero che l'alienabilità della suddetta area potrebbe ritenersi già consentita dalle norme vigenti.

È altresì vero, però, che l'espressa previsione che si propone consentirebbe di prevenire difficoltà interpretative e applicative in punto di legittimazione o meno del soggetto passivo della sanzione all'acquisto di detta area in caso di alienazione.

6. Art. 1, comma 1, lettera f), D.L. n. 69/2024

6.1. L'art. 1, comma 1, lettera f), D.L. n. 69/2024, modifica l'art. 34 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., che disciplina le tolleranze costruttive.

La citata disposizione, in particolare, introduce nell'art. 34 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. nuovi commi

- 1 - bis, 1 - ter e 2 - bis, applicabili solo agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024

- nonché ulteriori nuovi commi 3 - bis e 3 - ter

oltre a modificare il comma 3.

6.2. Innanzitutto, si osserva come, a fronte del beneficio concesso dai suddetti nuovi commi 1 - bis, 1 - ter e 2 - bis, applicabili solo agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, sarebbe opportuno, per evidenti ragioni di solidarietà, concorso alle spese pubbliche e buona amministrazione (art. 2, 53 e 97 Cost.), imporre ai fruitori del beneficio il versamento di una somma a titolo di oblazione da impiegarsi per le finalità enunciate nel comma 2 dell'art. 1 D.L. n. 69/2024.

Pertanto, si propone di modificare in tal senso le citate nuove disposizioni integrative dell'art. 34 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., modificando altresì, di conseguenza, il comma 2 dell'art. 1 D.L. n. 69/2024.

6.3. Inoltre, al fine di prevenire difficoltà interpretative e applicative nonché strumentalizzazioni, si propone di meglio precisare, nel nuovo comma 2 - bis dell'art. 34 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i., le nozioni di "errori progettuali corretti in cantiere" e di "errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere".

7. Art. 1, comma 1, lettera h), D.L. n. 69/2024

7.1. L'art. 1, comma 1, lettera h), D.L. n. 69/2024, dopo l'art. 36 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. (coerentemente modificato dalla precedente lettera g) dello stesso art. 1, comma 1, D.L. n. 69/2024), introduce un nuovo art. 36 - bis che disciplina l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità dal P.d.C. o dalla S.C.I.A. (e, coerentemente, la lettera i) dello stesso art. 1, comma 1, D.L. n. 69/2024, modifica l'art. 37 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i.).

7.2. Al fine di prevenire difficoltà interpretative e applicative si evidenzia l'opportunità di emendamenti ad alcune disposizioni di cui consta il nuovo art. 36 - bis D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. In particolare, è necessario e, comunque, opportuno:

a) nel comma 3, chiarire come e in che termini debba essere redatta l'attestazione di conformità nel caso in cui debbano essere eseguite opere edilizie finalizzate a rendere conformi le difformità parziali oggetto di accertamento;

b) nel comma 4, coordinare le nuove disposizioni con le prescrizioni di cui agli art. 167 e 181 D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, comunque da richiamare espressamente;

c) nel comma 5, terzo periodo, specificare quale Autorità Amministrativa debba redigere la perizia di stima dell'importo della sanzione pecuniaria di cui al precedente secondo periodo.

7.3. Per quanto concerne il comma 6, si evidenzia come la previsione della formazione del silenzio - assenso in caso di inutile decorso dei termini in esso prescritti sembra essere difficilmente compatibile sia con la natura della sanatoria, che esige un accertamento di conformità che non può che avvenire se non mediante un atto amministrativo espresso, sia con la necessità della determinazione della misura dell'oblazione, la cui esecuzione (pagamento) è condizione per la sanatoria, determinazione che deve necessariamente avvenire con un atto amministrativo espresso.

Comunque, e in ogni caso, la suddetta previsione è difficilmente compatibile:

- con la disposizione dettata dal precedente comma 5, che prescrive: "Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma pari (...)"

- e con la disposizione dettata dal comma 2, che subordina la sanatoria alla: "(...) realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo".

In questa prospettiva, sarebbe opportuno trasformare il silenzio - assenso in silenzio - rifiuto (come previsto nel caso contemplato dall'art. 36 D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i.) ovvero in silenzio - inadempimento. Se, invece, si intendesse conservare il silenzio - assenso (se mai tecnicamente possibile considerata la natura dell'accertamento di conformità), sarebbe necessario disciplinare meglio la sua formazione in considerazione di quanto sopra rilevato.

In ogni caso, si dovrebbe regolare la determinazione dell'oblazione in caso di silenzio - assenso, posto che essa sarebbe necessariamente determinata dopo la formazione di quest'ultimo e, quindi, si dovrebbe altresì regolare il modo in cui si produrrebbe, in tale evenienza, l'effetto di sanatoria. In questa prospettiva, si dovrebbe modificare la disposizione dettata nel quarto periodo del comma 6 che prescrive: "Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci".

Si osserva, ancora, come la previsione della S.C.I.A. (anche) a fini di sanatoria sia difficilmente compatibile

- con la natura della S.C.I.A. che, postuma rispetto all'esecuzione delle opere, si rivela anomala

- con la natura della sanatoria che, come già sopra rilevato, esige un accertamento di conformità che non può che avvenire se non mediante un atto amministrativo espresso

- e con la necessità della determinazione, necessariamente mediante un atto amministrativo espresso, della misura dell'oblazione, la cui esecuzione (pagamento) è condizione per la sanatoria.

Giova ricordare come in tal senso si fosse pronunciata la giurisprudenza dominante formatasi sull'analogia disposta dall'art. 37, comma 4, D.P.R. n. 380/2001, e s.m.i. (nel testo vigente prima delle modificazioni apportate allo stesso dall'art. 1, comma 1, lettera i), D.L. n. 69/2024): si vedano, ad esempio, ex plurimis, T.A.R. Campania, Sezione III, 18 maggio 2020, n. 1824; T.A.R. Lazio, Sezione II, 9 aprile 2020, n. 3851, e T.A.R. Lombardia, Sezione I, 21 marzo 2017, n. 676.

Pertanto, si propone di sopprimere il riferimento alla S.C.I.A. in sanatoria.

Certo il Legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, è libero di conformare gli istituti.

La natura di questi ultimi, peraltro, costituisce un limite difficilmente superabile.

Si rileva, in ogni caso, come i termini prescritti nel comma 6 sembrano essere troppo brevi considerate la capacità operative della Pubblica Amministrazione.

7.4. Infine, si evidenzia, come il nuovo art. 36 - bis introdotto nel D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. contempli e regoli il caso in cui le opere abusive riguardino un immobile soggetto a vincolo paesaggistico e siano state realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica e non anche il caso in cui esse riguardino un immobile soggetto a vincolo culturale e siano state realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione culturale.

È necessario e, comunque, opportuno regolare la fattispecie.

8. Infine, si evidenzia la necessità di verificare gli effetti delle modificazioni introdotte dal D.L. n. 69/2024 nel D.P.R. 380/2001 e s.m.i. sull'impianto complessivo dello stesso.