

Semplificazione e rigenerazione in materia urbanistica e edilizia: panorama normativo attuale.

A cura di Maria Cristina Gibelli, borsista Polis-Lombardia



Luogo e data	3 dicembre 2020, on line
Promotori	Assoedilizia Milano
Relatori	<p><i>Prof. Avv. Marilisa D'Amico</i>, Ordinario di Diritto costituzionale e Giustizia costituzionale, Prorettore alla legalità, Università degli Studi di Milano</p> <p><i>Prof. Avv. Sara Valaguzza</i>, Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano</p> <p><i>Dott. Pierfrancesco Maran</i>, Assessore a Urbanistica, Verde e Agricoltura, Comune di Milano</p> <p><i>Avv. Pietro Foroni</i>, Assessore al Territorio e Protezione Civile, Regione Lombardia</p> <p><i>Dott. Gianluca Comazzi</i>, Consigliere regionale, Consiglio Regionale Lombardia</p> <p><i>Avv. Maria Sala</i>, Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria</p> <p><i>Avv. Bruna Gavardi Vanoli</i>, Foro di Milano</p> <p><i>Avv. Luca Stendardi</i>, Foro di Milano</p>

Sintesi

Il *webinar* ha avuto ad oggetto l'approfondimento delle ultime novità normative in materia di rigenerazione urbana, alcune delle quali scaturite dalla situazione emergenziale presente. I singoli interventi sono stati introdotti e moderati dall'avv. Raffaello Stendardi.

Introduzione

In apertura il presidente di Assoedilizia, avv. Achille Colombo Clerici, ha posto un interrogativo: bisogna chiedersi quale idea di città potrà supportare i cambiamenti indotti dall'emergenza sanitaria presente.

Al riguardo, infatti, da un lato vi è chi ritiene che la crisi pandemica sia estranea alla morfologia del mondo d'oggi, fenomeno episodico da affrontare pragmaticamente, ricostruendo il Paese in fretta; secondo altra visione, invece, la crisi è endemica, derivante dalle logiche del sistema mondiale e, quindi, potrà ripetersi: in tal caso è necessario cambiare il

modello alla base di questa dinamica. La prima impostazione mette tutti gli Stati sullo stesso piano nell'ottica di uscire dall'emergenza, l'altra è più costosa sul piano della durata e delle risorse e premia i migliori. Fondamentale è la lungimiranza strategica o dirigismo strategico: i piani urbanistici ed edilizi dovranno uniformarsi proprio a questi criteri, anche per godere di finanziamenti comunitari.

È intervenuto quindi il prof. avv. Claudio Biscaretti Ruffia, Presidente della Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria, avuto riguardo al tema del recupero degli edifici rurali dismessi e abbandonati: ha sottolineato l'importanza della presenza della Federazione al *webinar*, alla luce della centralità di tale tematica in relazione agli obiettivi di "rivoluzione verde" europei - c.d. *Green Deal* – recentemente ribaditi nel discorso sullo stato dell'Unione. I proprietari immobiliari e di fondi agricoli sono direttamente interessati dall'intento di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e di diminuire le emissioni di CO2 del 55% entro il 2030: per raggiungere gli obiettivi prefissati sarà infatti necessario in primo luogo l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente; ugualmente, per il periodo 2021-2027 a livello europeo si prevede che lo sviluppo rurale dovrà progredire in connessione allo sviluppo agro-alimentare e a progetti improntati all'ecologia.

1. Le fonti normative nel periodo di emergenza.

Intervento della Prof. Avv. Marilisa D'Amico

Le competenze in materia di urbanistica ed edilizia sono di natura concorrente Stato-Regioni, un doppio livello cui poi si aggiungono le prerogative comunali e l'influenza delle norme europee. Anche questo settore è stato interessato dalle disposizioni del d.l. n. 76 del luglio 2020, convertito con l. n. 120/2020 (c.d. decreto semplificazioni), in corrispondenza del capo II, titolo I.

Più in generale il decreto legge, fonte di rango secondario, contiene ormai provvedimenti di vario genere, anche di riforma (quando da Costituzione dovrebbe provvedervi il Parlamento): è evidente che nel contesto pandemico il Governo ha assunto sempre più questo potere e il Parlamento al riguardo interviene solo in un secondo momento.

I DPCM invece, altro strumento divenuto di uso comune nella gestione dell'emergenza sanitaria, sono completamente svincolati dal controllo del Parlamento. Per ovviare, si sta cercando di costituire una Commissione parlamentare che quantomeno dia pareri preventivi rispetto a tali decreti, in modo da consentire al Parlamento di recuperare i suoi poteri.

Il problema dal punto di vista di giuristi e avvocati è che questo modo di operare potrebbe consolidarsi, mutando radicalmente il sistema delle fonti costituzionali anche nel dopo emergenza. La criticità principale, quanto ai DPCM, risiede nella loro non impugnabilità: i TAR finora non hanno mai recepito le questioni di legittimità costituzionale in merito, a differenza di quanto avvenuto in altri ordinamenti in relazione a provvedimenti approvati per far fronte all'emergenza sanitaria (negli USA, ad esempio, con una sentenza in materia di libertà di culto il giudice competente ha dichiarato che le libertà dei cittadini non possono essere limitate neanche in tempi emergenziali).

Alla luce di tutto quanto sopra, è opportuno tenere sempre presenti i principi di fondo del nostro ordinamento, per evitare derive nel modo di operare delle Istituzioni e nei confronti dei cittadini.

2. La rigenerazione urbana tra Green Deal e politiche degli stati membri

Intervento della Prof. Avv. Sara Valaguzza

Se è vero che quando si è cominciato a parlare di rigenerazione urbana il tema è emerso rispetto ad aree ed edifici dismessi, eventualmente con problemi di contaminazione ambientale, oggi il concetto coglie opportunità più ampie: ha assunto infatti un significato importantissimo nell'ottica di un nuovo modello globale di sviluppo, che considera contestualmente agli aspetti urbanistico-edilizi anche istanze sociali, progresso economico e tutela dell'ambiente.

A voler ricostruire tale concetto, nella normativa statale si rinviene l'accezione al miglioramento della qualità dell'abitare (il riferimento va in particolare all'attuazione della legge di bilancio 2020). Tale approccio è carente e deve evolversi oltre al limite della concezione prettamente edilizia, anche per dialogare con il *Green Deal* europeo.

Con decreto interministeriale n.395 del 16 novembre 2020 il Governo ha indetto un bando per proposte di rigenerazione urbana nei comuni con più di 60.000 abitanti, destinando circa 853 milioni al programma "*Qualità dell'abitare*": tra i criteri di assegnazione dei fondi e selezione dei progetti, il bando valorizza elementi che vanno nella direzione che si diceva: moltiplicatori finanziari (concetto che presuppone non solo investimenti pubblici ma anche privati, secondo la logica della collaborazione), minore consumo di suolo, green economy, sistema di progettazione digitale...

Una prospettiva più ampia compare anche nella DGR Lombardia 30 novembre, n.3944, avente ad oggetto *Approvazione dei criteri per l'emanazione del bando "interventi finalizzati all'avvio di processi di rigenerazione urbana"*, dove si parla di migliorare la qualità funzionale,

ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio economiche della popolazione.

Quanto poi al disegno di legge sulla rigenerazione urbana in discussione al Senato, vi si rinvergono norme molto specifiche, ad esempio quelle premiali: tuttavia, trattandosi di competenza di natura concorrente, lo Stato dovrebbe limitarsi a stabilire i principi senza dettagliare la disciplina. Inoltre il disegno di legge prevede un piano nazionale della rigenerazione urbana che vorrebbe essere vincolante per le Regioni: è una inversione logica che tradisce i principi costituzionali.

La rigenerazione urbana è crescita economica e miglioramento della qualità dei servizi: perché questo accada è fondamentale il partenariato pubblico-privato, aspetto emerso con evidenza nel corso della pandemia. Altro esempio di tale sinergia sono i bandi *Reinventing Cities*.

Infine, se è vero che è necessario alleggerire il carico amministrativo su imprese e cittadini, ciò si realizza non semplicemente con la logica delle autocertificazioni ma con norme chiare, che possano essere interpretate coerentemente con il principio di certezza del diritto. Il processo dovrebbe essere integrato con la strategia europea di sviluppo sostenibile, collegandolo a specifici indici: nelle norme attuali infatti manca la misurazione del valore aggiunto. In assenza di questa misurazione la semplificazione non basta.

3. PGT del Comune di Milano: elementi rilevanti in tema di semplificazione e rigenerazione

Intervento dell'assessore comunale Pierfrancesco Maran

Il meccanismo di governo del territorio non può più essere espansivo.

Il nuovo PGT di Milano (la variante generale) è stato approvato un anno fa. L'indice di edificabilità ivi previsto non è uguale dappertutto perché le varie zone della città non sono uguali: è particolarmente alto in zone che necessitano di ripensamento (Bovisasca, Molino Dorino, Cascina Gobba...) ed è coerente con il finanziamento degli obiettivi pubblici che ci si è posti per quelle zone.

Dal punto di vista dei cambi di destinazione d'uso si è molto semplificato: oltre alle destinazioni agricola, produttiva, residenziale e commerciale è stata creata la categoria unica direzionale - alberghiero - servizi privati. Questa è una leva importante anche per la rigenerazione in quanto non si paga il cambio d'uso nel passaggio dall'una all'altra funzione inclusa in tale categoria.

Bisogna infine lavorare molto sul tema della casa, in termini anche di attrattività della città per chi viene a studiare o cercare lavoro, con

disponibilità economiche minori. Per questo il PGT incentiva l'edilizia convenzionata e la realizzazione di studentati (sono in corso di rilascio, a tal proposito, una decina di titoli per nuovi studentati universitari).

Sarebbe un errore trattare di rigenerazione slegandola dagli investimenti. È certo positivo prevedere l'incremento dei diritti edificatori, come avvenuto con la l.r. n.18/2019, ma inquadrandolo in un meccanismo dove sia chiaro il motivo per cui lo si consente: se ciò avviene infatti in un'area non sviluppabile, si allontana la possibilità di riqualificarla. Se invece ad esempio si finanzia una nuova stazione ferroviaria, ha senso che si accompagni questo investimento pubblico con l'idea di consentire maggiori libertà ai privati che stanno lì intorno, perché si sta insediando un servizio.

Ancora, con la legge regionale citata è stato tagliato drasticamente il costo della demolizione e ricostruzione, grande fonte di introito comunale: ciò ha indotto il Comune a non partecipare alla riduzione di spese sulle bonifiche, che invece a Milano poteva essere interessante: le bonifiche infatti determinano molte incertezze in termini di costi nelle iniziative edilizie.

In chiusura si è ammesso che il tema delle tempistiche è una delle principali criticità nei procedimenti amministrativi urbanistico-edilizi, in parte per via del numero di pratiche ma anche per le difficoltà legate all'organizzazione degli archivi comunali: l'accesso agli atti è difficile ma Milano sta investendo su questo aspetto.

4. L.R. 18/19: elementi rilevanti in tema di semplificazione e rigenerazione *Intervento dell'assessore regionale Pietro Foroni e del consigliere regionale Gianluca Comazzi*

4.1 La rigenerazione urbana e territoriale è tema centrale della programmazione di Regione Lombardia, come ha dimostrato l'approvazione della l.r. n.18/2019, ora rallentata nella sua attuazione dalla pandemia. La *ratio* di questa legge si pone in continuità con la precedente amministrazione, che si era occupata di consumo di suolo; l'attuale amministrazione ha spostato l'attenzione sull'altra faccia della medaglia.

Il principio alla base di questo intervento normativo è che al privato deve costare molto meno recuperare l'esistente anziché costruire *ex novo*. La visione è più ampia del tema urbanistico ed edilizio: è economica, perché si vuole favorire lo sviluppo del territorio, vi è rilevanza dal punto di vista ambientale e, infine, anche dal punto di vista sociale, stante l'intento di rendere più vivibili gli agglomerati urbani.

Il processo di approvazione si è caratterizzato per la partecipazione attiva del Consiglio Regionale e per il rapporto costruttivo con i Comuni, rispecchiato anche dalle deleghe all'attuazione. Punto fermo è stata però l'immediata

applicabilità di talune disposizioni, in particolare quelle inerenti al taglio degli oneri di urbanizzazione, al principio dell'indifferenza funzionale, alla semplificazione del cambio d'uso, all'estensione della deroga alle distanze tra fabbricati, all'ampliamento dei casi di SCIA in alternativa al permesso di costruire e all'allineamento con la normativa statale. In più, i costi di bonifica sono stati equiparati a urbanizzazione secondaria, con conseguente possibilità di stralcio per i Comuni. Sono poi state previste norme speciali per aree dismesse ed edifici dismessi, degradati e rurali. Per il costo di costruzione infine sono stati previsti tagli ulteriori in agosto a fronte della sostenibilità dell'intervento.

Con questa legge si è ragionato in un'ottica esclusivamente regionale: si è cercato di predisporre norme applicabili a tutte le realtà lombarde ma al contempo adattabili a seconda delle caratteristiche dell'ente locale.

Sono state approvate, inoltre, due delibere recanti i criteri per la rigenerazione urbana, in relazione a due bandi che usciranno nel 2021, per oltre 130 milioni di euro. Regione Lombardia quindi non si sta limitando al solo sforzo normativo in materia ma si è già fatta carico di impegni anche economici.

4.2 Gianluca Comazzi, consigliere presso Regione Lombardia, ha richiamato la ricognizione effettuata dal DASTU (2019), che ha fatto emergere la presenza di 3393 aree dismesse nel territorio regionale per un'estensione di 4984 ettari, distribuite in 650 Comuni; il 33% della superficie in questione è localizzata a Milano e Provincia, con 988 aree coinvolte. Seguono Brescia, Mantova e man mano le altre Province. Stante questa situazione, a maggior ragione è bene che vi sia stata collaborazione con i Comuni per convergere su un testo di legge il più possibile condiviso, con l'eccezione della presa di posizione molto critica di Milano: a fronte dei dati citati ciò tuttavia lascia perplessi.

5. Il recupero edifici rurali dismessi o abbandonati

Intervento dell'avv. Maria Sala

L'intervento ha avuto ad oggetto la disamina dell'art. 40-ter, l.r. n.12/2005, *Recupero degli edifici rurali dismessi o abbandonati*, introdotto con la l.r. n. 18/2019. La norma, accolta con favore da associazioni di agricoltori e proprietari di edifici rurali, riguarda un tema ripetutamente sollevato già dal 2008 dalle associazioni di categoria: l'insediamento di funzioni extra agricole (ad esempio residenziale, ricettivo, laboratori, esercizi di vicinato...) all'interno di edifici rurali, con contestuale mantenimento dell'attività agricola in essere, era stato infatti auspicato in vista di Expo, per far

conoscere le cascine lombarde a livello nazionale e mondiale sfruttando la visibilità e l'attrattività dell'evento; all'epoca i Comuni non avevano condiviso questo approccio, che ora è stato invece recepito da Regione. La norma delega ai Comuni la disciplina specifica degli interventi, con la precisazione che in ogni caso non può essere aumentata la superficie coperta.

6. Semplificazioni e incentivi alla rigenerazione urbana: nuovi elementi introdotti dal DL 76/2020 (DL Semplificazioni) come convertito con modificazioni dalla L. 120/2020

Intervento dell'avv. Bruna Gabardi Vanoli e dell'avv. Luca Stendardi

6.1 Il d.l. n.76/2020, convertito con l. n.120/2020, è una fonte normativa approvata in periodo pandemico, coniata con la disinvoltura costituzionale di cui si è detto. L'intervento dell'avv. Gabardi Vanoli ha inteso evidenziare due specifiche novità introdotte dall'art. 10 di tale decreto, rubricato *Semplificazioni e altre misure in materia edilizia*, di particolare interesse ai fini del webinar.

- Dopo il co. 1, art. 9-*bis* del TUED si introduce il co. 1-*bis*: la norma chiarisce che lo stato legittimo dell'immobile è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o legittimato la stessa (cioè una sanatoria) e dal titolo relativo all'ultimo intervento.

Ciò posto, il problema in passato è però sorto soprattutto in sede di accesso agli atti per certificati di idoneità statica: è capitato infatti che il Comune non li avesse, con conseguente blocco del procedimento. Questa criticità è risolta dal decreto semplificazioni: per immobili costruiti in epoca in cui non vi era esigenza di un titolo abilitativo, lo stato legittimo può essere certificato o dalle schede catastali di primo impianto (novità rilevante perché la scheda catastale è normalmente funzionale ad una valutazione fiscale, non di legittimità) ma anche da altri documenti provanti l'esistenza dell'immobile (riprese fotografiche, cartografiche, documenti d'archivio, atti pubblici e privati). Da tutti questi elementi si può dedurre la prova della legittimità dell'intervento iniziale e dell'intervento finale. La disposizione si estende all'ipotesi in cui si sono perse le tracce del titolo.

- All'art. 20 co.8 del TUED, sul procedimento per il rilascio del permesso di costruire, viene aggiunto un ultimo periodo che introduce l'attestazione del decorso dei termini del procedimento. È importantissimo che venga dichiarata l'inesistenza di documentazione interruttiva della decorrenza dei termini, vista la problematicità che spesso accompagna la valutazione sulla formazione del silenzio.

Ci si chiede poi se quanto appena illustrato in relazione al permesso di costruire possa essere esteso alla SCIA in sostituzione del permesso.

La c.d. super-SCIA è una dichiarazione di parte, comporta necessità di far trascorrere 30 giorni dal suo deposito prima di iniziare i lavori ma, decorso questo termine, non si ha il silenzio assenso: il silenzio infatti si forma su una domanda, non su una dichiarazione. Tuttavia si evidenzia che, di fatto, con il deposito della super-SCIA si apre un procedimento a tutti gli effetti, aspetto che potrebbe legittimare l'estensione delle disposizioni sul silenzio. La questione è aperta.

6.2 Tornando al contesto regionale, l'avv. Luca Stendardi ha ripercorso le principali norme della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019, di possibile interesse per chi intenda recuperare un proprio immobile; ha evidenziato tuttavia che queste norme tendono a disciplinare aspetti lontani dalla realtà del privato cittadino.

Si è rinviato in particolare agli artt. 8, 11, 15, 25 co.8-septies, 40-bis, 43,51-bis, 54, l.r. n.12/2005, come modificati dalla l.r. n.18/2019.

Elementi di interesse

Si conferma la centralità del tema della rigenerazione urbana anche ai fini della ripresa post-Covid, nella misura in cui venga intesa nella sua accezione più piena ed attuale: il concetto non può essere speso per interventi di natura squisitamente urbanistico-edilizia, dovendo invece affrontare contestualmente istanze sociali, di progresso economico e tutela dell'ambiente. La questione dell'opportunità di individuare degli indicatori quantitativi e qualitativi per misurare *ex ante* l'efficacia in tal senso degli interventi spicca per concretezza ed è, come tale, di particolare interesse.

Per approfondire

https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_it

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

<https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-interministeriale-numero-395-del-16092020>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-3944-legislatura-11>

<https://www.c40reinventingcities.org/en/events/reinventing-cities-milan-announcement-of-the-finalists-1427.html>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/governo-del-territorio/rigenerazione-urbana-territoriale/rigenerazione-urbana-territoriale>