



LEGAMBIENTE

Legambiente – testo audizione Senato della Repubblica, Roma 11 febbraio 2025

In questa audizione non possiamo che ribadire la medesima riflessione espressa nell'audizione di settembre sulla PdL n.1987 da cui deriva il decreto oggi in discussione: l'obiettivo è "regolarizzare" i tanti cantieri sorti nella città di Milano conformemente alla normativa urbanistica lombarda e al piano urbano della città, ma difformi dalle previsioni dell'art.41 *quinquies* della L.1150/42 e dell'art.8 del DM 1444. Si tratta di una regolarizzazione ex post di quei cantieri. Quindi, se ci si astraie dalla formula utilizzata, nello specifico quella dell'interpretazione autentica, nella sostanza siamo in presenza di una sanatoria.

Chiarita preliminarmente la natura della proposta, va riconosciuto che siamo in presenza di un problema ben più complesso di quello che caratterizza normalmente gli abusi edilizi, cioè fabbricati realizzati in assenza di titolo edilizio o in difformità dallo stesso. Nel caso di specie all'origine delle irregolarità c'è una evidente incoerenza tra la legislazione regionale lombarda (e di conseguenza del piano di Milano) e la normativa nazionale.

Secondo la riforma del Titolo V del 2001 la legislazione urbanistica è materia esclusiva delle regioni mentre il governo del territorio, che dovrebbe fare da cornice a queste legislazioni, è materia concorrente tra Stato e regioni. Ma mentre le regioni hanno tutte legiferato in materia urbanistica, da quasi venticinque anni siamo ancora in attesa di una legge nazionale sul governo del territorio che possa costituire la cornice delle norme urbanistiche regionali rendendole coerenti in tutto il territorio nazionale. A fare da principi di riferimento secondo il dettato costituzionale, quindi, ci sono ancora la L.1150/42, come modificata dalla L.765/67, e il DM 1444/68. Norme importantissime ma che necessitano di essere aggiornate alla luce del fatto che sono cambiate le condizioni e le esigenze delle nostre città e dei nostri territori rispetto all'epoca in cui sono state promulgate.

Quello posto dal "caso Milano", quindi, è un problema originato dalla mancata piena attuazione del dettato costituzionale e, soprattutto, dalla mancata vigilanza sulla coerenza delle normative regionali con quelle nazionali. Situazione che si è ancor di più ingarbugliata con le modifiche apportate alla definizione di "ristrutturazione edilizia" (art.3 comma 1, lettera d del DPR 380/2001) dal DL 76/2020 che ha reso possibile anche ampliare le cubature nel caso in cui ciò sia previsto dalle normative urbanistiche e dai piani. Questa estensione ha comportato l'allargamento della categoria a interventi che prima trascendevano dalla dimensione puramente edilizia e rientravano tra quelli che necessitavano di una valutazione urbanistica. E sta qui, a nostro parere, il cuore del nodo da sciogliere. Le due norme che con il DDL 1309 s'intende innovare avevano proprio lo scopo d'individuare il limite dimensionale oltre il quale l'intervento, superando la dimensione edilizia, necessitava una valutazione urbanistica attraverso la redazione di un piano attuativo.

Per quanto si possa condividere la necessità di aggiornare le norme nazionali che sono state pensate in una realtà molto diversa da quella attuale, all'opposto dell'attuale tendenza tesa a spostare la gran parte degli interventi sulla città edificata alla scala edilizia, non è certamente venuta meno la necessità di distinguere tra questa e la scala urbanistica. Anzi, proprio in considerazione del ruolo sempre più centrale che acquisirà la rigenerazione urbana nel ripensare la città di domani, si dovrà adeguare la strumentazione urbanistica, piuttosto che provare a eluderla. La città del futuro dovrà essere capace di adattarsi al cambiamento climatico e di contrastarlo attraverso l'efficientamento degli edifici e dei sistemi di mobilità; dovrà prevenire o almeno mitigare i rischi di tipo idrogeologico e derivanti dalle isole di calore; dovrà essere più giusta e inclusiva fornendo servizi più efficienti e diffusi ma soprattutto frenando il processo in corso di espulsione dei soggetti più deboli, anziani, giovani coppie, studenti, che non trovano più sul mercato offerte di case adeguate alle loro disponibilità economiche. È piuttosto intuitivo che nessuno degli obiettivi elencati potrà essere colto per semplice sommatoria



LEGAMBIENTE

di interventi edilizi. Per questo non si può mai parlare di rigenerazione in assenza di una strategia urbana complessiva. Piuttosto siamo in presenza di interventi di recupero edilizio.

Senza approfondire oltre la critica sul piano politico e disciplinare agli interventi che con il DDL 1309 si vogliono regolarizzare, ci si deve però soffermare per due ragioni sulla scelta di abbandonare la PdL 1987, cioè quello di una sanatoria nelle more di una modifica normativa nazionale, per trasformarla in una norma d'interpretazione autentica: si tratta di una scelta discutibile sul piano della ragionevolezza e quindi della costituzionalità; la modifica per interpretazione autentica dell'art.41 *quinquies* della L.115/42 e dell'art.8 del DM 1444, nonché l'ulteriore ampliamento del concetto di ristrutturazione edilizia, finirebbero per estendere il modello di "rigenerazione urbana" che si è consolidata a Milano a tutto il resto d'Italia.

Presunta incostituzionalità della norma

La giurisprudenza costituzionale ha imposto dei limiti molto chiari alle "norme d'interpretazione autentica" per evitare che si tratti di forme surrettizie per dare retroattività a norme innovative. Le norme che si vogliono interpretare, l'art.41 *quinquies* della L.115/42 e l'art.8 del DM 1444, sono chiare e sintetiche, al limite della banalità. Non possono indurre alcun dubbio. Qualche dubbio fu infatti ingenerato, non tanto dal loro tenore letterale, ma da una circolare, la n.1501/69, che cercò, a due anni di distanza, di tirare fuori dall'obbligo della pianificazione attuativa gli interventi sui lotti interclusi in aree edificate. Ma come è noto, nella gerarchia delle fonti normative, una circolare non può modificare una legge. Se tutto ciò è vero, manca la preconditione per parlare d'interpretazione autentica.

A maggior conforto di questa conclusione, ci poniamo una domanda retorica. Sono trascorsi quasi sessant'anni dalla promulgazione delle due norme che si vogliono reinterpretare. È ragionevole, dopo un lasso di tempo così lungo, sostenere che ci sia un dubbio interpretativo tanto importante da necessitare, oggi, non una di modifica di tipo innovativo (probabilmente necessaria) ma di una interpretazione autentica?

Provare a dare retroattività a modifiche normative innovative come quelle proposte dal DDL 1309, appare una forzatura che rischia peraltro l'inefficacia nel caso in cui la Corte Costituzionale lo bocci in coerenza con la propria giurisprudenza.

La sentenza n.39/2006 della Corte, tra le altre, chiarisce che: *la giurisprudenza costituzionale avrebbe ritenuto costituzionalmente legittimo lo strumento delle leggi interpretative solo a patto che esso non venga utilizzato «per attribuire a norme innovative una surrettizia efficacia retroattiva, in quanto in tal modo la legge interpretativa verrebbe meno alla sua funzione peculiare, che è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale». Il carattere interpretativo di una norma non potrebbe quindi desumersi dalla sua autoqualificazione, bensì «dalla struttura della [...] fattispecie normativa», di talché andrebbe «riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le diverse interpretazioni possibili». Pertanto, precisa l'ordinanza, le leggi interpretative sarebbero soggette ad alcuni limiti, tra i quali, «oltre alla ragionevolezza della scelta operata, il divieto di ingiustificata disparità di trattamento, la coerenza e certezza del diritto, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario», nonché la «tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto».*

Il DDL 1309, a nostro parere rientra nella fattispecie di una norma innovativa in quanto se si tiene "fermo il tenore testuale" delle due norme che s'intenderebbe interpretare, appare evidente che



LEGAMBIENTE

l'interpretazione autentica che si propone ne innova profondamente il senso. Le norme originarie prevedono la predisposizione di una pianificazione attuativa nei casi in cui i piani urbanistici consentano la realizzazione di edifici di altezze superiori a quelle degli edifici preesistenti o circostanti (DM 1444) e che comunque superino i 25 mt o i 3 mc di volume per metro quadrato di area edificabile (L.1150). Cioè, si ritiene necessario che queste ultime trasformazioni, considerate più impattanti, siano soggette non solo al rilascio del singolo titolo edilizio ma, preliminarmente, anche alla redazione di un piano particolareggiato pubblico, o di una lottizzazione convenzionata privata. Il DDL 1309 prevede che queste norme non si applichino negli interventi rientranti nelle aree edificate. Fattispecie generica, quest'ultima, che travalica persino le previsioni della circolare n.1501/69. Come è evidente, si tratta di una innovazione e non di una interpretazione. E la stessa cosa si può dire per la parte in cui si amplia il concetto di Ristrutturazione edilizia. Infatti, il comma 3 dell'art.1 del DDL 1309 prevede di rendere applicabile l'attuale definizione dell'art.3 comma 1 lettera d) del DPR 308/2001, che dal 2020 prevede anche gli aumenti di cubatura, dall'entrata in vigore del DL 69/2013. Decreto che ha modificato il concetto di Ristrutturazione edilizia esclusivamente eliminando l'obbligo di mantenere la stessa sagoma nel caso di demolizione e ricostruzione. Dal che si dovrebbe dedurre che la volontà del legislatore fosse quella di mantenere il vincolo relativo alla cubatura esistente. Infine, sempre nello stesso comma 3 del DDL 1309, compare per la prima volta l'aggettivo "funzionali" (riferito alle caratteristiche differenti che possono presentare gli edifici oggetto di Ristrutturazione edilizia). Questo aggettivo non è presente nemmeno nell'attuale più ampia definizione della categoria d'intervento. Quindi, anche per questi aspetti, appare evidente il carattere innovativo della norma in discussione.

Effetti della norma sulle attività di rigenerazione in tutto il Paese

La Proposta di Legge originaria, la n.1987, aveva il pregio, probabilmente l'unico, di premettere la necessità di modificare la normativa nazionale, considerata ormai vetusta. Questo è un punto centrale perché, se si ritiene opportuno che la scelta di sottoporre a una valutazione di tipo urbanistico un intervento di recupero edilizio/rigenerazione debba ricadere nell'ambito della pianificazione comunale e non in quello dei principi di rango nazionale che dovrebbero conformare le legislazioni regionali, quella modifica normativa dovrebbe rappresentare il centro dell'innovazione legislativa.

La PdL originaria, inoltre, prendeva atto che nel comune di Milano il nodo della contrapposizione tra normativa urbanistica regionale (e quindi anche il piano) e le norme di principio nazionali, aggravato dalle ultime modifiche al concetto di "Ristrutturazione edilizia" così come definito dal DPR 380/2001, aveva creato le condizioni per una incertezza che negli anni aveva prodotto inchieste giudiziarie e il conseguente blocco di una serie di cantieri.

Al contrario, invece, la scelta della "interpretazione autentica" delle due norme nazionali, fa venir meno il presupposto della necessità di modificare le leggi di principio nazionali che avrebbero dovuto costituire la cornice entro la quale si dovevano muovere le leggi urbanistiche regionali, e quindi i piani. Secondo l'interpretazione autentica, infatti, il problema consiste semplicemente nella errata interpretazione che si è fatta delle norme nazionali negli ultimi sessant'anni. A parte l'illogicità di una interpretazione così tardiva su cui non torneremo, se il problema posto dal caso Milano si dovesse chiudere in questo modo, la necessità di una revisione dei rapporti costituzionali tra i tre diversi ambiti, governo del territorio, urbanistica, edilizia, verrebbe nuovamente, e forse definitivamente, rimossa. Peraltro nel peggiore dei modi, cioè riconoscendo una sorta di primazia dell'edilizia sugli altri due ambiti. Ciò rafforzerebbe l'attuale pericolosissimo andazzo per cui si sta sempre più affermando una idea di rigenerazione fatta esclusivamente della sovrapposizione d'interventi edilizi.



LEGAMBIENTE

Interventi che, nella gran parte dei casi, sono spinti dal mercato delle rendite immobiliari più che dai fabbisogni reali.

E soffermandoci su quest'ultimo aspetto, riteniamo sia arrivato il momento di affermare con grande nettezza che non è più possibile che il mercato dei diritti immobiliari sia totalmente privo di regole. Un mercato in mano ai fondi immobiliari rispetto al quale le istituzioni locali hanno molte difficoltà a tutelare l'interesse pubblico. Tale tutela non può infatti essere affidata esclusivamente alla buona volontà di chi le rappresenta protempore, ma deve essere garantita da regole certe e chiare, che limitino l'arbitrio entro il quale si muove la negoziazione tra investitori privati e città pubblica. Non si può continuare a lasciare soli gli amministratori locali nel rapporto, spesso sbilanciato, con gli operatori del settore. Tanto nelle grandi città quanto nei centri minori. La primazia della pianificazione dovrebbe servire anche a questo e non solo a governare la trasformazione fisica della città. Se il suolo è un bene pubblico finito, è necessario che la governance dei diritti immobiliari sia in mano pubblica e non affidata alla legge del più forte. La totale assenza di questa regolamentazione pubblica sta producendo fenomeni gravissimi di espulsione dei soggetti più deboli dai centri delle città.

Le città, soprattutto quelle più grandi, non possono diventare, come invece appare sottinteso in una equivoca idea di rigenerazione esclusivamente, il luogo degli affari, del turismo e della residenza privilegiata.

La questione posta dal "caso Milano" è un'occasione imperdibile per la costruzione di una nuova politica per la città di domani.