



CONFINDUSTRIA  
ASSOMOBILIARE

**ATTO SENATO n. 1309**

**Disposizioni di interpretazione autentica  
in materia urbanistica e edilizia**

**8<sup>a</sup> Commissione permanente**

**(Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,  
comunicazioni, innovazione tecnologica)**

**Senato della Repubblica**

4 febbraio 2025

Gentilissimo Presidente e Gentilissimi Senatori,

in rappresentanza di Confindustria Assoimmobiliare Vi ringraziamo per l'invito a prendere parte a questa audizione, dandoci la possibilità di portare alla Vostra attenzione le nostre osservazioni in merito al provvedimento in esame e poterci confrontare a tal riguardo.

L'Associazione rappresenta in ambito confindustriale tutti i principali investitori istituzionali - italiani e internazionali - del settore real estate, le società quotate del segmento immobiliare, le primarie banche italiane e internazionali, le compagnie assicurative, tutti i grandi developer protagonisti della rigenerazione urbana in corso nelle principali città italiane, l'industria professionale dei servizi di valutazione e consulenza immobiliare e i grandi operatori anche della sfera pubblica con interessi nell'immobiliare. Le imprese associate gestiscono un patrimonio superiore ai 160 miliardi di euro – suddivisi tra uffici, centri commerciali, strutture alberghiere, centri logistici e immobili residenziali – rappresentando una componente rilevante dell'economia italiana.

Confindustria Assoimmobiliare prende atto molto favorevolmente del Disegno di Legge in esame, finalizzato all'attivazione di una disciplina interpretativa in materia urbanistica ed edilizia, per fare chiarezza rispetto a interpretazioni ed applicazioni non sempre coerenti con il vigente dettato legislativo statale o regionale (art. 1, comma 1, e art. 1, comma 3, del Disegno di legge), con particolare riferimento ai casi di:

- i. Piano di lottizzazione (ai sensi dell'art. 41 quinquies, sesto comma, della L. 1150/1942);
- ii. Ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) e lett. e) del d.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia).

Nel rinviare a quanto esposto oralmente nel corso dell'audizione con questa nota intendiamo ribadire i seguenti aspetti:

1. Non è giustificata la modifica del testo del Disegno di legge da parte del Senato e quindi il rinvio alla Camera per inserire nella norma l'impegno del Parlamento all'approvazione di una riforma organica della materia del governo del territorio;
2. Non risponde a verità la diffusa preoccupazione per cui il Disegno di legge:
  - a. ostacolerebbe la corretta pianificazione del territorio,
  - b. asseconderebbe l'abusivismo e
  - c. diminuirebbe i proventi comunali per oneri di urbanizzazione, consentendo vieppiù la restituzione dei contributi pagati per opere di nuova costruzione di possibile riclassificazione quali di ristrutturazione edilizia.

Nell'ordine.

### **1. Rinvio alla Camera**

La riforma organica della materia urbanistica e edilizia è già stata avviata dal Governo, con la recentissima pubblicazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, della Consultazione relativa alla delega per il riordino e la semplificazione della disciplina in materia di edilizia e costruzioni e del Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. 380/2001) al fine di acquisire dagli operatori del settore le criticità applicative del comparto e di proporre linee di indirizzo normative per il superamento delle stesse.

Non v'è dunque motivo, a nostro parere, di ritardare l'immediata approvazione del Disegno di legge oggi in discussione al Senato, di cui è nota l'assoluta urgenza.

### **2. Corretta pianificazione del territorio**

La norma di interpretazione autentica del DDL S 1309 chiarisce la non necessità degli strumenti urbanistici attuativi qualora l'area oggetto di intervento sia già dotata delle necessarie urbanizzazioni, nonostante gli edifici in costruzione possano eccedere i limiti di altezza e densità fissati nel 1968 dal DM 1444.

La disposizione è tutt'altro che innovativa, limitandosi a consolidare il maggioritario indirizzo giurisprudenziale, il cui ultimo esempio è costituito dalla decisione del TAR Campania, Napoli, n. 537 del 20 gennaio 2025, che riprende, come detto, un orientamento consolidato in relazione all'utilizzazione, ad esempio, del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28 bis del Testo Unico dell'Edilizia, d.P.R. 380/2001.

Anche il Consiglio di Stato, massimo organo della Giustizia Amministrativa, ha chiaramente confermato con la sentenza n. 8544 del 23/12/2021, che il decreto "Sblocca Italia" (D.L. n. 133 del 2014", ha introdotto nell'ordinamento il "Permesso di costruire convenzionato", che costituisce *"attuazione delle previsioni del Piano regolatore generale. Il suo scopo è quello di semplificare le modalità di intervento e favorire il recupero mediante azioni amministrative più snelle. Più in particolare, esso si propone come una modalità alternativa agli strumenti urbanistici attuativi che può essere impiegata qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte, sotto il controllo del Comune, con una modalità semplificata"*.

Il DDL S 1309, quindi, non tocca né innova queste previsioni, che sono invece confermate e costituiscono anzi proprio la base dell'interpretazione autentica resa necessaria dalle recenti difficoltà interpretative.

Non v'è dunque alcuno stravolgimento delle regole di pianificazione territoriale, che solo necessitano di essere chiarite alla luce delle recenti interpretazioni della Procura della Repubblica milanese.

### **3. Abusivismo edilizio**

Si è scritto che la norma avrebbe dei negativi influssi sul deprecabile fenomeno dell'abusivismo edilizio, specie nei territori amministrativamente più fragili, nei quali il governo del territorio non è particolarmente efficiente rispetto alla sua pianificazione e al controllo dell'attività edilizia.

Ci si dimentica così che l'interpretazione autentica contenuta nel DDL S 1309 si limita a fare chiarezza sulle procedure di assenso degli interventi di trasformazione del territorio, senza minimamente incidere sull'edificabilità dei suoli e sulle destinazioni d'uso degli immobili, la cui disciplina spetta e resta in capo agli strumenti urbanistici comunali.

Di contro, la piaga dell'abusivismo interessa l'edificazione su aree inedificabili o vincolate, o secondo indici edilizi superiori a quelli previsti, in difetto di qualsiasi autorizzazione, quindi un ambito certamente non toccato dal DDL S 1309.

### **4. Diminuzione degli oneri di urbanizzazione**

La classificazione di talune opere tra quelle di ristrutturazione edilizia anziché tra quelle di nuova costruzione non comporta alcuna perdita di gettito a titolo di oneri di urbanizzazione: è anzi la stasi dell'attività edilizia derivante dalle incertezze interpretative, a provocare la notevole riduzione di gettito, come evidenziato in audizione dal Sindaco di Milano.

Osserviamo infatti che gli interventi di demolizione e ricostruzione, a prescindere dalla loro classificazione, sono accomunati dal Testo Unico dell'Edilizia (art. 17, comma 4 bis, del d.P.R. 380/2001), laddove godono di un generalizzato sconto minimo del 20% sugli importi liquidati dalle tabelle di competenza comunale.

Ai Comuni spetta comunque stabilirne il valore parametrico a metro quadrato con una semplice delibera consiliare, e questa competenza non è minimamente toccata dal DDL S 1309.

Per altro aspetto, non sarebbe in ogni caso possibile richiedere la restituzione di quanto eventualmente in passato pagato in eccesso per interventi già (erroneamente) classificati di nuova costruzione (anziché di ristrutturazione edilizia), in quanto la norma di interpretazione autentica del DDL S 1309, per quanto di applicazione retroattiva, non potrebbe incidere sui rapporti esauriti, nei quali, cioè, sia spirato il termine per rivedere la classificazione del titolo edilizio.

Nel caso in esame, il termine sarebbe di 60 giorni per ricorrere al TAR, non potendosi qui applicare l'ordinario termine di prescrizione decennale riservato ai soli rapporti paritetici, val a dire ai meri errori di calcolo, mentre nella specie viene in discussione la classificazione dell'intervento edilizio in sé (di ristrutturazione edilizia o di nuova costruzione), che è questione in cui l'amministrazione manifesta la propria potestà autoritativa. Non possono quindi essere rimessi in discussione titoli edilizi consolidati e rispetto ai quali sia stato il medesimo operatore a chiederne

spontaneamente l'emissione, come nuova costruzione e non come ristrutturazione edilizia.

Non sfugge, infine, che gli interventi di demolizione e ricostruzione infedele della cui distinzione si discute, sono per legge comunque classificati - ai fini della liquidazione degli oneri - come nuova costruzione quando realizzati in zona A del DM 1444/1968 (cfr. l'art. 3, comma 1, lett. d, ultimo periodo, del Testo Unico dell'Edilizia, d.P.R. 380/2001). Si tratta comunque di interventi concretamente realizzabili solo nelle (pochissime) aree del territorio nazionale in cui una elevata rendita immobiliare consenta di affrontare i costi correlati alla demo-ricostruzione, costi notoriamente ben superiori a quelli correlati alla realizzazione di edifici ex novo.

\*\*\*

Con Ossequio



Davide Albertini Petroni  
Presidente

### **CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE**

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori del settore immobiliare attivi in Italia. I suoi Soci includono investitori istituzionali (quali società di gestione del risparmio, fondi immobiliari, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate, studi di ingegneria e di architettura. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantissimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

### **CONTATTI**

Confindustria Assoimmobiliare

Via IV Novembre 114 – 00187 Roma

Via S. Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail [assoimmobiliare@assoimmobiliare.it](mailto:assoimmobiliare@assoimmobiliare.it)

Web [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)

LinkedIn [www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare](http://www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare)