



**UNITEL**

Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali

1

**REGIONE ABRUZZO**  
**Nuova legge Urbanistica del Territorio**  
**DGR n. 4/C del 09.02.2023**  
**PL 298/2023**

**Audizione**



**Seduta del 18 aprile 2023**

**DIPARTIMENTO TERRITORIO AMBIENTE**  
**SERVIZIO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESAGGIO**  
*UFFICIO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE*

## Sommario



### Premessa e considerazioni generali

#### Le criticità per i COMUNI

*Art. 5 comma 3. Competenze nella formazione degli atti di governo.*

*Art. 29 comma 3-5-6. Piano Territoriale Regionale.*

*Art. 30 comma 2. Effetti del Piano Territoriale Regionale.*

*Art. 8 commi 4 e 5. Contenimento del consumo del suolo.*

*Art. 7 comma 1. La cooperazione e la partecipazione.*

*Art. 27 comma 1. Quadro Conoscitivo.*

*Art. 81 comma 3. Strumenti di supporto alla pianificazione territoriale.*

*Art. 38 commi 1 e 2. Piano Urbanistico Comunale.*

*Art. 97 comma 3. Adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso.*

*Art. 99. Potere sostitutivo regionale.*

#### Le priorità generali per l'UNITEL

- I. Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi
- II. Introduzione dei fascicoli del fabbricato digitali per gli edifici di nuova costruzione e/o esistenti

- III. Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi
- IV. Rapporti del T.U. delle costruzioni con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità energetica
- V. Rigenerazione urbana dei centri storici. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti. Criticità applicative dell'art. 3 comma 1 lettera d DPR 380/2001

#### Contributi

1. Sulla rigenerazione urbana ovvero sulla eliminazione del degrado dei centri storici minori. (**Geom. Antonio Polidoro**)
2. Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001. (**Avv. Roberto Ragone**)
3. Riflessioni sull'applicazione della nuova legge urbanistica. (**Arch. Mauro Mariani**)



## **PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI**

***“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.***

*(Articolo 3 della Costituzione)*

Sono passati quaranta anni dall’approvazione della L.R. 18/1983.

I primi anni di applicazione sono trascorsi in relativa calma, senza successive modificazioni legislative; una fase di attuazione e di sedimentazione delle novità introdotte da una legge che raggruppava, per la prima volta in Abruzzo, un corpus variegato di norme attinenti il mondo dell’edilizia e delle costruzioni.

Precedentemente alla legge tutte le norme di settore viaggiavano su binari distinti e nettamente separati, le quali a volte si incrociavano e si integravano tra loro.

Finalmente nel 1983 con l’approvazione della L.R. 18 si raggiungeva l’auspicato coordinamento del settore delle costruzioni.

Dopo un periodo di apparente calma, a partire dal 2010 ha avuto luogo una proliferazione di norme statali in particolare in ordine alle diverse fattispecie di titoli abilitativi edilizi e alla definizione dei vari interventi, con particolare

riferimento alla ristrutturazione, che hanno avuto riflessi anche sulla nostra legge regionale, divenuta non più attuabile e nello stesso tempo anacronistica.

È noto, infatti, che il governo del territorio rappresenta una delle più significative materie di legislazione concorrente, su cui la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta.

Al tempo stesso, dalla giurisprudenza costituzionale è emerso chiaramente come il “governo del territorio” incontri anche numerosi limiti provenienti “dall’esterno”, ossia da altre materie con cui inevitabilmente finisce per intrecciarsi.

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia (come riconosciuto esplicitamente nella sentenza n. 219 del 2021), che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell’ambiente (“materia-obiettivo” in cui non è precluso in assoluto l’intervento regionale, purché questo sia volto all’implementazione del valore ambientale e all’innalzamento dei suoi livelli di tutela: cfr. sentenza n. 66 del 2018), l’ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l’energia, la protezione civile, nonché a settori come quello dei lavori pubblici (che “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono”: cfr., da ultimo, sentenza n. 56 del 2019).

Tale disorganica evoluzione ha iniziato ad incrinare la struttura della stessa legge regionale con evidenti “scricchiolii”, creando problematiche interpretative, applicative e procedurali di interconnessione tra i vari testi legislativi, con un aumento delle criticità che hanno inevitabilmente avuto ripercussioni su tutti

gli operatori del settore, generando spesso contenziosi nelle varie sedi giudiziarie.

Liberalizzazioni sociali, semplificazioni procedurali, bonus e superbonus fiscali, unitamente ai vari decreti emergenziali, paradossalmente hanno accelerato negli ultimi anni il già “labile” equilibrio, destabilizzando la struttura complessiva della disciplina edilizia che il legislatore aveva creato nel 2001.

I funzionari tecnici comunali, applicatori principali di tali norme, hanno incontrato difficoltà notevoli e a volte insormontabili sulla corretta applicazione delle norme che si sono succedute in questi anni con la naturale conseguenza di aumentare il divario e la tensione sociale tra lo stato, i liberi professionisti, le imprese, i cittadini e il relativo contesto socioeconomico.

È necessario riformulare una nuova disciplina organica per eliminare definitivamente e superare tutti i nodi critici generati da tali sovrapposizioni degli ultimi anni, facendo chiarezza su tutte le procedure edilizie che interessano, oggi più che mai (in questo momento di superbonus edilizi) anche e soprattutto tutti noi cittadini italiani.

Tutto ciò si evince chiaramente anche nella relazione allegata al PL regionale:

*“Il presente progetto di legge reca la riforma della disciplina urbanistica della Regione Abruzzo allo scopo di fornire uno strumento normativo non solo aggiornato alla normativa recente, ma adeguato alle diverse esigenze sociali ed economiche, modificatesi radicalmente negli ultimi 50 anni, facendosi interprete di quell’indirizzo riformatore ormai affermatosi presso la quasi totalità delle Regioni italiane.*

*Attraverso questo strumento, infatti, non si intende regolare esclusivamente l’attività di trasformazione del territorio, ma si*

*delineano quelli che saranno gli sviluppi socioeconomici della Regione stessa in un arco temporale superiore ai dieci anni successivi e, più verosimilmente, al ventennio a venire.*

*Il contenuto del nuovo testo, quindi, non vuole realizzare il semplice aggiornamento della L.R. n. 18/83, perché tale legge, decisamente datata, risponde ad un modello di sviluppo comunque fondato sul consumo del suolo, pensata per governare un processo di espansione urbana che si è comunque arrestato e non risponde alle esigenze del territorio.*

*La stessa norma pur se ritoccata ed integrata da diversi interventi normativi, resisi necessari al fine di adeguarla alle esigenze del tempo, ultima la L.R. 13 ottobre 2020, n. 29, risulta comunque non più attuale.*

*La principale esigenza è quella di distaccarsi dai modelli che, fondati su uno sviluppo basato sul consumo del suolo, hanno comportato una significativa dispersione insediativa.*

*Tale modello, pensato per governare processi di espansione, prevede inoltre procedimenti di pianificazione troppo complessi e di lunga elaborazione privi di una costruttiva “governance territoriale” che con la presente proposta di legge viene ripensata basandola su nuove relazioni tra i soggetti competenti in materia di governo del territorio.*

*Le funzioni di governo del territorio devono essere svolte dalla Regione e dagli Enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, efficienza, economicità, equità ed imparzialità dell’azione amministrativa, nonché nel rispetto dei principi di efficacia dell’azione di governo del territorio.*

Dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001, come noto, la materia urbanistica viene denominata “governo del territorio”, di cui l’urbanistica è parte (v. Corte cost. n. 3/2003) e diventa una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: allo Stato spetta l’emanazione di una legge sui principi fondamentali del governo del territorio, “legge quadro” mai approvata, alle Regioni spetta la piena autonomia legislativa in materia, anche in considerazione delle specificità, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato e della vigente e “sovraordinata” la Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica statale).

Il processo di formazione del presente progetto di legge è stato avviato con la Delibera di G.R. n. 622 del 23.10.19 con la quale la Regione Abruzzo ha stabilito che la promozione di una pianificazione territoriale ed urbanistica “sostenibile” e quindi compatibile rispetto al territorio, all’ambiente ed al paesaggio debba seguire le seguenti priorità:

- 1. garantire il corretto uso e la tutela delle risorse territoriali ambientali e paesaggistiche;**
- 2. assumere come principio fondamentale il contenimento del consumo dei suoli;**
- 3. migliorare la qualità urbana promuovendo la perequazione, la compensazione urbanistica e misure premiali;**
- 4. tutelare le aree agricole di rilevanza ambientale e la qualità degli spazi urbani;**
- 5. promuovere il contenimento del consumo energetico ed idrico, nonché il razionale sistema di mobilità e smaltimento di rifiuti;**
- 6. determinare i livelli di qualità urbana in termini di benessere, salubrità, efficienza, sicurezza ed equità degli interventi**

**antropici, nonché i livelli accettabili della pressione dei sistemi insediativo e relazionale sull’ambiente naturale;**

**7. promuovere un innalzamento della qualità di vita negli ambienti urbani ed edilizi da parte di soggetti fragili;**

La proposta di legge detta quindi le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte, anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l’uguaglianza di diritti all’uso ed al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.

Le finalità da perseguire da parte dei soggetti chiamati ad esercitare le funzioni amministrative relative al governo del territorio nell’ambito delle proprie competenze e nell’esercizio delle funzioni ad essi attribuite dalla legge sono:

a) **il contenimento del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, ponendo come sfida di rendere effettivo il principio secondo il quale i nuovi impegni di suolo sono ammessi solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, codificando dispositivi e procedure volti a contrastare il consumo di nuovo suolo;**

b) **la rigenerazione dei territori urbanizzati ed il miglioramento della qualità urbana e edilizia, con particolare riferimento all’efficienza nell’uso di energia e risorse fisiche, alla performance**

*ambientale alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale;*

*c) la riduzione dei fattori di rischio connessi all'utilizzazione del territorio in funzione di maggiore sicurezza e qualità di vita delle persone;*

*d) la valorizzazione di un sistema di città e insediamenti equilibrato e policentrico, promuovendo altresì la massima sinergia ed integrazione tra i diversi territori della Regione;*

*e) lo sviluppo delle potenzialità multifunzionali delle aree agricole e forestali, della montagna e della fascia costiera, coniugando funzioni produttive con funzioni di presidio idrogeologico, ambientale e paesaggistico;*

*f) una qualità insediativa ed edilizia sostenibile che garantisca la salute ed il benessere degli abitanti e dei lavoratori, la piena accessibilità degli spazi pubblici, la salvaguardia e la valorizzazione degli spazi agricoli periurbani, la produzione locale di energia e la riduzione dei consumi energetici ed il risparmio idrico;*

*g) l'organizzazione delle infrastrutture per la mobilità che garantisca l'accessibilità all'intero sistema insediativo e all'intermodalità unitamente allo sviluppo della effettiva ed adeguata connettività della rete di trasferimento dati su tutto il territorio regionale;*

*h) sviluppo ed attuazione di processi virtuosi di partecipazione pubblica come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani;*

*i) mantenere la governance territoriale, quale modello di relazioni tra*

*soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e di garantire al contempo una maggiore responsabilizzazione di ciascun soggetto attraverso il sistema della governance multilivello.*

*L'intera comunità regionale da tempo richiede una necessaria quanto ampia riflessione sul Governo del Territorio finalizzata alla elaborazione di una nuova legge urbanistica con la finalità di avere uno strumento chiaro innovativo e rispondente alle esigenze dei cittadini e delle città, capace innanzitutto di ordinare i procedimenti dei diversi livelli di pianificazione: di settore, di coordinamento territoriale, sovralocale e comunale, secondo un'articolazione che vede la sostenibilità ambientale, economica e sociale, nonché la valenza paesaggistica e la rigenerazione urbana quali elementi ordinatori ed imprescindibili dello strumento di programmazione/pianificazione.*

*Strategico in tal senso sarà fornire chiari indirizzi sul ruolo dei singoli soggetti chiamati alla pianificazione territoriale nonché dei procedimenti di approvazione dei diversi livelli di pianificazione: la Regione, quale ente con competenze legislative nei vari procedimenti, le Province, quali enti di area vasta, i Comuni, quali soggetti primari di governo del proprio territorio.*

*Dalla densificazione alla riqualificazione urbana, dall'urbanistica quantitativa, incentrata sul dimensionamento organizzativo dell'espansione urbana della città costruita, alla qualità del territorio ed alla sostenibilità degli interventi: questi i nuovi paradigmi della programmazione che diventano centrali nella visione della presente proposta di legge.*



*Intervenire sul Governo del Territorio significa tracciare una linea strategica che risponde al cambiamento radicale che da una fase storica (esaurita) di disordinata espansione dell'urbanizzazione volge ad una fase di riqualificazione, rigenerazione e riciclo degli insediamenti esistenti, al fine di superarne anche le criticità.*

*Intervenire sul Governo del Territorio significa perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale e di crescita qualitativa rispondendo ai nuovi bisogni sociali, ma anche per contribuire concretamente a rivedere il modello di sviluppo regionale, ripensare il modello urbanistico che deve guidare, pianificare, progettare e facilitare il progresso economico produttivo e territoriale perseguendo criteri della qualità dell'abitare, della valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali perseguendo il principale obiettivo dello sviluppo sostenibile del territorio.*

*Il contesto Europeo, il New Green Deal, i goals dell'Agenda 2030, i target della Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile, rispetto al quale la Regione Abruzzo sta elaborando la Strategia Regionale integrata ai cambiamenti Climatici, sono lo scenario europeo di contesto con il quale occorre necessariamente confrontarsi, tramite un approccio non esclusivamente quantitativo dell'urbanistica, di per sé fortemente incentrato su analisi astratte di fabbisogni, ma volto alla qualità, ovvero all'attenzione al territorio, al paesaggio, alle diverse risorse che caratterizzano i contesti locali in un Abruzzo con diversi orizzonti climatici, diverse organizzazioni insediative, diverse dinamiche e tendenze modificative e adattive in atto.*

*L'obiettivo primario che persegue la presente proposta di legge è il raggiungimento del "consumo di suolo zero", che da vincolo si trasforma in*

*motore di una nuova stagione di trasformazione urbana, fondata sulla riqualificazione dell'esistente e sul ridisegno del territorio urbanizzato, che non deve essere più considerato come un dato acquisito e irreversibile, ma suscettibile di essere ridisegnato e ricucito secondo nuove e più funzionali orditure in grado anche di recuperare i danni di uno sviluppo passato, di carattere spesso incontrollato e disperso.*

*A tale scopo conterrà una serie di strumenti, dispositivi operativi concreti e meccanismi regolativi, che consentano di avviare questo processo di rigenerazione urbana a consumo netto zero di suolo."*

*Nel gruppo di lavoro regionale e nella commissione non risultano rappresentanti delle istituzioni comunali. L'UNITEL svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali e resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant'altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo della legge urbanistica regionale.*

**Salvatore Di Bacco**

*Comitato Scientifico Unitel*

**N.B. Curiosità statistiche... Solo per far comprendere a chi maggiormente sia rivolta la nuova Legge Urbanistica.**

**La parola "COMUNI" è scritta 115 volte mentre la parola "COMUNE" è scritta 57 volte per un totale di 172 volte, la Regione 67, la Provincia 29.**



## LE CRITICITA' PER I COMUNI

**Salvatore Di Bacco**  
*Comitato Scientifico Unitel*

**Art. 5 Comma 3. Competenze nella formazione degli atti di governo.**

***“Nel rispetto del PTR e in conformità con i suoi contenuti di Piano paesaggistico regionale nonché nel rispetto del PTCP, il Comune adotta ed approva...”***

Commento:

Il comma 3 dell'art. 5 evidenzia chiaramente l'obbligo da parte del Comune del rispetto del Piano Territoriale Regionale e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale al fine di adottare ed approvare il Piano Urbanistico Comunale.

La Regione Abruzzo ad oggi non ha un vero e proprio PTR ma un QRR – Quadro di riferimento regionale approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 147/4 del 26.01.2000, quadro chiaramente anacronistico rispetto ai principi della nuova legge urbanistica. Il QRR deve necessariamente essere riadeguato e reindirizzato alla luce di quanto sopra detto e non può assolutamente imporre ai comuni, come indicato al comma 6, che ***“Nelle more di approvazione del PTR trovano applicazione le disposizioni di cui al quadro di riferimento regionale (QRR)”,*** quadro ormai obsoleto e superato chiaramente dagli ultimi sviluppi del governo del territorio e della sostenibilità ambientale, indicati nei principi dell'art. 1.

Proposta:

Pertanto, è evidente che i Comuni non possono procedere alla revisione dei propri

piani e programmi se non dopo che la regione abbia adottato il PTR e il Piano Paesaggistico Regionale, che i comuni attendono da decenni. È giunta l'ora che tale ultimo piano venga portato alla luce, altrimenti una pianificazione comunale priva del più importante tra gli aspetti di sostenibilità ambientale e paesaggistica, non può essere considerata valida sul territorio di pertinenza, proprio per i principi dettati dalla nuova legge che non sarebbero coordinati con il vecchio QRR.

**Art. 29. Piano Territoriale Regionale.**

***comma 3. I contenuti strategici del PTR costituiscono il riferimento necessario per il sistema della pianificazione provinciale e comunale e per i piani di settore regionali, i quali si conformano alle indicazioni del PTR.***

***comma 5. Il PTR definisce la strategia regionale di sviluppo, con la quale detta il quadro di riferimento per la valutazione sostenibile dei piani e dei programmi territoriali e urbanistici disciplinati dalla presente legge. In coerenza con gli obiettivi e con le operazioni del Programma di sviluppo rurale il PTR detta inoltre la disciplina generale per la qualificazione e lo sviluppo paesaggistico ed ambientale del territorio rurale.***

***Comma 6. Nelle more di approvazione del PTR trovano applicazione le disposizioni di cui al quadro di riferimento regionale (QRR) approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 147/4 del 26.01.2000.***

Commento:

Il coordinamento con l'art. 29 comma 3 del disegno di legge evidenzia ulteriormente che i contenuti strategici e la strategia di sviluppo del comma 5 del PTR costituiscono l'unico riferimento



*necessario per il sistema della pianificazione provinciale e comunale, dettando il quadro di riferimento per la valutazione sostenibile dei piani comunali, in netta contrapposizione con l'art. 8 comma 4 che impone ai comuni la redazione del TU di cui all'art. 39 in 90 giorni.*

Ci si chiede come possono i comuni iniziare i percorsi pianificatori attraverso la predisposizione del TU, se dall'altro lato la norma impone il rispetto del PTR regionale che ancora non risulta essere stato realizzato.

Proposta:

**È necessario quindi, chiarire il coordinamento temporale degli obblighi previsti da tali articoli ed imporre alla regione un cronoprogramma per la redazione del PTR, piano necessario e propedeutico per l'attuazione dei passaggi successivi delle province e dei comuni nella redazione dei loro piani di riferimento.**

**Art. 30. Piano Territoriale Regionale.**

***comma 2. ...le previsioni del PTR prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali dei Comuni e delle Province. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare.***

Commento:

Inoltre, a tutto ciò, si aggiunge il comma 2 dell'art. 30 in cui si afferma che *“le previsioni del PTR prevalgono sulle*

***disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali dei Comuni e delle Province. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare.”***

Indi, ancora a conferma di una *carezza di norme di salvaguardia* nell'intero corpus legislativo, può accadere paradossalmente che, i comuni virtuosi, i quali iniziano il procedimento del PUC e lo terminano nel rispetto del cronoprogramma prestabilito, ma, in assenza del Piano territoriale regionale possono ritrovarsi a dover avviare un nuovo procedimento ove la Regione dovesse adottare il nuovo PTR in sostituzione dell'anacronistico QRR.

Tutto ciò porterebbe ad un ulteriore aggravio economico alle già spoglie casse dei bilanci comunali, e in alcuni casi, probabili ipotesi di instabilità finanziaria.

**Pertanto, si rinnova la modifica necessaria e l'obbligo ineludibile della redazione preliminare e propedeutica del nuovo PTR, e successivamente a cascata del PTPR e del PTCP prima dell'adozione dei piani urbanistici comunali.**

**Art. 8 Contenimento del consumo del suolo.**

***Comma 4. I Comuni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, provvedono alla perimetrazione del territorio urbanizzato nel rispetto dei parametri stabiliti dall'articolo 39.***

Commento:

Il comma 4 dell'art. 8 con il suo *incipit wagneriano* evidenzia chiaramente l'obbligo da parte del Comune nel provvedere alla perimetrazione del territorio urbanizzato nel rispetto dei parametri stabiliti dall'articolo 39.

Termine assolutamente risibile e oserei affermare *inapplicabile*, per coloro che come noi vivono in prima linea, e, che conoscono lo stato dell'arte in cui versano i comuni ed in particolare i piccoli borghi.

La Regione Abruzzo evidentemente non ha chiaro il contesto in cui vivono le amministrazioni comunali e i propri uffici tecnici, ormai in una situazione di collasso tra il superbonus e il PNRR, e con la difficoltà economica e programmatica di reperire funzionari tecnici.

Inoltre gli stessi uffici risultano *oberati* dalle continue deleghe regionali sui temi *'delicati'* della sicurezza pubblica, dal dissesto idrogeologico alle valanghe, alla gestione degli alvei dei fiumi, degli usi civici, dei tratturi, delle autorizzazioni paesaggistiche ed altre deleghe riguardanti il governo del territorio, senza che le stesse siano state contestualizzate da un *"naturale e giuridicamente rilevante"* trasferimento di risorse umane e/o economiche.

### **Tale indicazione perentoria e imperativa dei 90 giorni non risulta realistica.**

A dimostrazione di tutto ciò (ripeto in *"abbondanti"* 90 giorni) si elencano gli elementi strutturali di competenza comunale che devono essere perimetrati ai sensi dell'art. 39:

a) *le aree edificate con continuità a destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici*

*comunque denominati, i parchi urbani nonché i lotti e gli spazi ineditificati dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione primaria degli insediamenti;*

- b) *le aree per le quali siano stati rilasciati o presentate richieste di titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative;*
- c) *i lotti all'interno delle zone di completamento, individuate dal piano vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, e collocati all'interno delle aree edificate con continuità o contermini alle stesse dotate di urbanizzazione primaria;*
- d) *i lotti residui non edificati, sottoposti a pianificazione di dettaglio, comunque denominata, attuata o in corso di completamento e che siano dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione primaria degli insediamenti;*
- e) *i nuclei residenziali, anche a vocazione rurale, esterni al centro urbanizzato continuo, dotati delle infrastrutture pubbliche essenziali per l'urbanizzazione primaria.*

Ad una prima lettura potrebbe sembrare semplice effettuare tale ricognizione, ma se utilizziamo un semplice esempio ci rendiamo conto delle difficoltà di reperire tali informazioni elencate dalla lettera a) alla lettera e).

Partendo dalla **lettera a)** ci rendiamo conto, che la maggior parte dei comuni abruzzesi, hanno approvato i loro strumenti urbanistici negli anni '80 e '90 del secolo scorso.

Riaggiornare ad oggi l'elenco delle dotazioni territoriali e le infrastrutture per l'urbanizzazione primaria è un lavoro non certo facile, poiché non esiste attualizzato ad oggi un censimento di tali dotazioni da cui poter attingere.

Tali informazioni al massimo potranno essere reperite cercandole nei propri archivi

o rintracciandole nei “*polverosi*” faldoni di opere pubbliche inerenti ai progetti sulle dotazioni territoriali e sulle opere di urbanizzazione.

Per rispettare i dettami e i parametri previsti dal citato art. 39 sarà necessario optare per un rilievo dettagliato dell'intero TU al fine di verificare puntualmente e in situ tutte le opere di urbanizzazione primarie e secondarie previste dall'art. 16 del DPR n. 380 del 6 giugno 2001, così come elencate di seguito:

Elenco delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, alla luce delle diverse interpretazioni di legge e così come riportate nel Testo Unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001 art. 16)

<i>Opere di urbanizzazione primaria*</i>	<i>Opere di urbanizzazione secondaria**</i>
a) strade residenziali	a) asili nido e scuole materne
b) spazi di sosta o di parcheggio	b) scuole dell'obbligo
c) fognature	c) strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo
d) rete idrica	d) mercati di quartiere
e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas	e) delegazioni comunali
f) pubblica illuminazione	f) chiese ed altri edifici per i servizi religiosi
g) spazi di verde attrezzato al servizio delle abitazioni	g) impianti sportivi di quartiere
a) cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio delle reti di telecomunicazione	b) aree verdi di quartiere
	i) centri sociali, attrezzature culturali e sanitarie (comprese le opere e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani ed alla bonifica di aree inquinate)

\* Le opere di urbanizzazione primaria comprendono tutte le attrezzature a rete, o infrastrutture, che rendono accessibile ed utilizzabile un edificio, destinato ad attività residenziali o produttive.

\*\* Le opere di urbanizzazione secondaria includono invece tutte quelle attrezzature di carattere locale che rendono funzionale un insediamento, garantendo la vita di relazione degli abitanti.

Si sottolinea, anche a completamento delle informazioni, l'altra problematica che è emersa in fase di prima attuazione del PNRR: la mancata regolarizzazione e conclusione da parte delle vecchie amministrazioni, di alcuni espropri effettuati per la realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche in genere, che non sono stati mai definiti e portati a termine con i rispettivi decreti e le relative volture e note di trascrizione.

In questi mesi tutti i comuni d'Italia sono in notevole difficoltà, proprio alla luce di ciò che abbiamo sopra indicato e gli stessi stanno procedendo alla redazione delle delibere di consiglio, utilizzando il procedimento di acquisizione sanante di cui all'art 42 bis del TU espropri, al fine di poter partecipare ai bandi pubblici del PNRR, in quanto tale definizione dei procedimenti è elemento imprescindibile per accedere ai fondi europei.

Quindi, oltre alle difficoltà già insiste di reperire tutte le informazioni sulle urbanizzazioni e dotazioni territoriali ci si aggiunge anche la problematica della partecipazione ai bandi del PNRR che in questo momento sono da considerarsi priorità assoluta del governo nazionale e del Paese Italia.

Alla **lettera b)**, addirittura risulta necessario ricostruire la storia di tutti i titoli abilitativi rilasciati dall'approvazione dell'ultimo PRG (o altro strumento urbanistico) e verificare se le costruzioni risultano ultimate o meno al fine di censirle. Inoltre, devono essere rintracciate le convenzioni urbanistiche repertorate, con la quasi impossibilità da parte degli attuali tecnici comunali che, nella maggior parte dei casi, hanno sostituito i precedenti ormai non più collocati in servizio. Gli attuali funzionari comunali non sempre sono in possesso della raccolta di tali convenzioni urbanistiche.

Alla **lettera c)** viene indicato che, occorre individuare tutti i lotti all'interno delle zone di completamento, individuate dal piano vigente, e collocati all'interno delle aree edificate con continuità o contermini alle stesse dotate di urbanizzazione primaria; ed una volta individuati, il successivo passo sarà quello di verificare se gli stessi hanno ancora capacità residuale di suscettibilità edificatoria.

Alla **lettera d)** viene imposta la ricerca dei lotti residui non edificati, sottoposti a

pianificazione di dettaglio, comunque denominata, attuata o in corso di completamento. Quindi sarà necessario ricostruire e verificare tutte le lottizzazioni effettuate negli ultimi decenni e controllare se le stesse sono state completate o meno. E non credo che basteranno anche in questo caso i soliti 90 giorni indicati nella legge.

Alla **lettera e)** non viene tralasciato il restante territorio rurale, con il censimento dei nuclei residenziali dotati delle infrastrutture pubbliche essenziali per l'urbanizzazione primaria.

Nulla da obiettare sui buoni propositi dell'articolo.

È evidente che il momento storico, ma soprattutto il dinamismo tecnologico/informatico che stiamo attraversando, ben può, oggi, permettere alle amministrazioni regionali/provinciali/comunali di dotarsi di un **GIS** con cartografia digitale, se non addirittura in 3d, con la finalità di censire tutti i sottoservizi realizzati sulle infrastrutture comunali (che siano strade, immobili, terreni, edifici, etc.).

Da un censimento ed un monitoraggio effettuato dall'**UNITEL** indirizzato ai vari comuni abruzzesi emerge, in modo netto, una situazione (purtroppo) disastrosa sulla piena conoscenza da parte delle amministrazioni comunali di tali dotazioni strutturali all'interno del perimetro del proprio territorio, soprattutto per quelle urbanizzazioni che riguardano le reti fognanti, le acque bianche di scarico, le reti idriche, quelle energetiche, del gas e delle infrastrutture in fibra ottica e per quelle di connessione.

Solo una piccola parte dei comuni abruzzesi è dotato di una tavola dei sottoservizi aggiornata; i restanti brancolano nel buio e accade sovente che gli stessi gestori di tali sottoservizi si rivolgono ai giovani funzionari tecnici dei comuni, i quali non sono in grado di fornire tali informazioni.

E purtroppo ogni volta che si chiede una autorizzazione per effettuare scavi sulle strade accade l'inevitabile: si tranciano cavidotti delle infrastrutture, tubazioni del gas (con estremo pericolo), per non parlare dei cavi dell'energia elettrica con tutti i disservizi arrecati alla popolazione e al territorio.

Quindi ben venga questo censimento previsto dall'art. 39, anche perché tutti lo auspicavano, ma certo è, che non è possibile realizzare ciò che si chiede ai comuni in soli 90 giorni per informatizzare le piattaforme telematiche, o inserire tali informazioni su sistemi di data base interoperabili tra tutti i gestori, anche attraverso GIS.

E poi ci si chiede anche: quale è il costo economico che i comuni devono supportare per adempiere a ciò che la legge impone loro?

A quanto ammonta la spesa occorrente per la redazione di tale censimento tecnico, operativo e informatico?

Presumo che il costo per raggiungere tale obiettivo sia fuori dalla portata dei bilanci comunali già depressi da spoliamenti ministeriali e riduzioni di spesa imposti loro.

**Tutto questo non può essere attuato esclusivamente e solo dai dissestati comuni abruzzesi ma è evidente e necessario che la Regione Abruzzo effettui essa stessa uno sforzo per la creazione di una piattaforma unica regionale che consenta le acquisizioni di tali informazioni da parte degli enti e dei gestori di reti pubbliche, mediante un formato standardizzato (GIS) comune a tutti.**

**Regione, Provincia e Comune devono avere come finalità (e non solo di rispettiva competenza) il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal comma 3 dell'art. 81.**

È evidente a tutti che la programmazione e la preparazione al futuro PUC comunale

passa necessariamente ed obbligatoriamente, come previsto dagli articoli sopra indicati, per la cosiddetta perimetrazione del Territorio Urbanizzato siglato TU.

Tale pianificazione di dettaglio puntuale e con ramificazioni articolate e dettagliate è la base principale di sviluppo che porterà successivamente le amministrazioni comunali all'adozione del PUC.

Tra tutti gli elaborati previsti dalla pianificazione del territorio sarà quello che ha le implicazioni più estese e profonde che potrà condizionare il futuro governo del territorio.

Proprio per queste *“delicate”* implicazioni, la sua pianificazione e il suo coordinamento a livelli più alti con le interrelazioni con il PTR e il PTCP nonché il I PTPR e i Piani di settore e quelli speciali territoriali è da ritenersi il primo passo indispensabile per lo sviluppo futuro della nostra regione.

E proprio per tutti questi motivi elencati non è assolutamente attuabile nei tempi e nei modi previsti dall'art. 8 comma 4.

Velocizzare questo evento di pianificazione del TU porterà sicuramente a problematiche future che si ripercuoteranno sulla gestione tecnica amministrativa degli enti coinvolti, nonché a cascata sulle correlazioni tra la gestione politica e sociale del territorio di riferimento.

Vogliamo riportare l'esperienza della L.R. dell'Emilia-Romagna che a 5 anni dalla sua entrata in vigore non ha ancora trovato attuazione in ordine alla perimetrazione del TU, e, ciò nonostante, il comma 1 dell'art. 3 della L.R. dell'Emilia Romagna n. 24 del 2017 preveda che l'avvio delle operazioni di adeguamento della pianificazione urbanistica (*il cosiddetto TU della legge regionale abruzzese debba avvenire in 4 anni e non nei 90 giorni abruzzesi*) che si riporta di seguito:

Art. 3

*Adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso*

(modificato comma 6 da art. 17 L.R. 22 ottobre 2018, n. 14, in seguito sostituito comma 6 da art. 15 L.R. 1° agosto 2019, n. 17 e modificato comma 1 da art. 8 L.R. 31 luglio 2020, n. 3)

*1. I Comuni, per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla presente legge, avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di quattro anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo.*

Ci si chiede come mai una regione così evoluta in termini di gestione del territorio e soprattutto con dotazioni organiche e risorse economiche di eccellenza rispetto a quelle della regione Abruzzo, abbia indicato un termine *20 volte* superiore a quello indicato dalla legge abruzzese.

Proposta:

**Una riflessione su tale tempistica da parte del gruppo di lavoro regionale è d'obbligo per non creare contenziosi futuri alle amministrazioni comunali sulla corretta applicazione del cronoprogramma stringente adottato dalla regione Abruzzo, eventualmente estendo tale termine perentorio in analogia a quanto previsto dalla legge dell'Emilia-Romagna.**

**Art. 8 Contenimento del consumo del suolo.**

**Comma 5. Fino alla perimetrazione del territorio urbanizzato di cui al comma 4, ai Comuni non è consentito il rilascio di titoli abilitativi inerenti gli interventi di nuova costruzione.**

Commento:

Ritorniamo di nuovo all'incipit wagneriano del comma riflettendo su ciò che

improvvidamente il legislatore regionale ha perentoriamente invece affermato.

Tale incipit avrà sicuramente evidenti implicazioni giuridiche e soprattutto appare foriero di contenziosi.

In ordine al citato divieto di rilascio di titoli abilitativi, gli esiti di eventuali contenziosi sono incerti posto che di recente il Consiglio di Stato sez. IV del 23.11.2020 n. 7316 dopo aver ricostruito il panorama giurisprudenziale sugli atti di pianificazione esamina il caso “de quo” che si rinvia per una lettura più approfondita.

Quindi, prendendo atto che la maggior parte dei comuni abruzzesi non saranno in grado di gestire e di attuare la perimetrazione del TU nei tempi indicati dal comma 4 dell’art. 8 e sicuramente non in tempi celeri e sicuri (per gli innumerevoli motivi sopra elencati), al **91 giorno** dopo l’entrata in vigore della norma, l’ Abruzzo sarà la prima regione d’Europa a ridurre il consumo del suolo pari a zero con 27 anni di anticipo rispetto alla data prestabilita dalle convenzioni internazionali (Anno 2050).

Tutto ciò porterà a sicuri contenziosi sulle iniziative edilizie in corso e sulle future richieste di provvedimenti abilitativi relative alle nuove costruzioni, anche alla luce dei consolidati principi di buona fede consacrati oggi dalla legge 241/1990, e i Comuni saranno esposti a richieste di risarcimento di danni ingenti che andranno a gravare inevitabilmente sul bilancio e sulle previsioni di sviluppo che le amministrazioni politiche avevano indicato nei loro programmi di mandato.

Proposta:

**È evidente e chiaramente necessario alla stregua di quanto già normato dalla Legge dell’Emilia-Romagna, che tale comma venga stralciato e/o rimodulato**

**inserendo una norma di salvaguardia utile per traghettare il passato nel presente per poi essere pronti per il rilancio nel futuro.**

#### **Art. 27 Quadro conoscitivo**

**Comma 1. Il quadro conoscitivo rappresenta la base informativa su cui progettare gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Esso provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, con particolare attenzione agli effetti legati ai cambiamenti climatici e costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per le valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale di cui all'Capo II del presente Titolo.**

**Comma 2. La Regione, le Province i Comuni e le Unioni di Comuni predispongono, secondo criteri di competenza, il quadro conoscitivo dei propri strumenti di pianificazione, perseguendone la massima semplificazione. In particolare, il quadro conoscitivo di ciascun livello di pianificazione è riferito unicamente ai contenuti e al livello di dettaglio richiesto dallo specifico ambito di competenza del piano e tenendo conto del quadro conoscitivo degli altri livelli, per evitare duplicazioni nell'attività conoscitiva e valutativa e di elaborazione dello stesso.**

#### **Art. 7. La Cooperazione e la Partecipazione**

**Comma 1. La Regione, le Province, i Comuni e le Unioni di Comuni, nella formazione degli strumenti di pianificazione, conformano la propria**

*attività al metodo della cooperazione e del confronto con i diversi soggetti preposti alla cura degli interessi coinvolti.*

Proposta:

È necessario che tutti gli Enti coinvolti in questo censimento cooperino tra di loro al fine di avere il quadro conoscitivo previsto dall'art. 27 ma non singolarmente come indicato dal comma 2, bensì cooperando come indicato dal comma 1 dell'art. 7.

Tutto questo non può essere attuato esclusivamente e solo dai dissestati comuni abruzzesi ma è evidente e necessario che la Regione Abruzzo effettui essa stessa uno sforzo per la creazione di una piattaforma unica regionale che consenta le acquisizioni di tali informazioni da parte degli enti e dei gestori di reti pubbliche, mediante un formato standardizzato (GIS) comune a tutti.

Regione, Provincia e Comune devono avere come finalità (e non solo di rispettiva competenza) il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal comma 3 dell'art. 81.

#### *Art. 38 Piano Urbanistico Comunale*

*Comma 1. Il PUC è lo strumento di pianificazione che il Comune predispose, conformemente alle disposizioni dei piani sovraordinati e con riferimento a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni, secondo quanto stabilito dal Titolo II.*

*Comma 2. I Comuni approvano il PUC entro e non oltre trentasei mesi*

*dall'entrata in vigore della presente legge, fatte salve le previsioni di cui all'articolo 97, comma 2, e le sue previsioni hanno efficacia a tempo indeterminato.*

Commento/Proposta:

Il comma 1 ribadisce che il Comune **DEVE** conformarsi alle disposizioni dei piani sovraordinati, ribadendo quindi la necessità di attualizzare ad oggi i Piani Regionali e Provinciali e tutti i piani di settore e i piani speciali territoriali, necessari per l'adeguamento successivo dei PUC comunali.

È opportuno che la Regione elenchi in modo tassativo quali sono tutti i piani sopra indicati, affinché tutte le amministrazioni comunali possano prenderne conoscenza. Alcuni di questi piani sono per lo più sconosciuti e/o non conoscibili.

Quindi, nell'ottica di delineare il quadro conoscitivo e il perimetro entro il quale i comuni dovranno pianificare e progettare il proprio futuro e il governo del proprio territorio è opportuno che tali piani vengano informatizzati ed inseriti TUTTI nel quadro conoscitivo del SITR di cui all'art. 81.

Il comma 2 dell'art. 81 prevede che la Giunta Regionale è chiamata a gestire tale SITR attraverso il dinamico inserimento degli atti di pianificazione forniti dalle amministrazioni pubbliche e dai soggetti che hanno compiti di gestione e tutela del territorio, dimenticando essa stessa.

È la Regione il primo Ente sovraordinato che per prima dovrebbe riempire di contenuti il sistema informativo territoriale regionale.

Il comma 2 invece contiene il solito *incipit wagneriano* che ci accompagna in questa relazione riflessiva condita di utili note di criticità, il quale afferma, sempre in forma

PERENTORIA, che entro e non oltre 36 mesi i Comuni approvano il PUC contro i 6 anni previsti dalla legge dell'Emilia Romagna.

Peraltro, si rammenta a questa commissione che, prima della adozione del PUC è necessaria l'adozione o l'adeguamento di tutti i piani comunali obbligatori, propedeutici e/o contemporanei all'adozione del futuro PUC comunale.

A titolo di esempio si elencano alcuni dei più importanti:

- **Piano Quadro Tratturi. PQT**
- **Piano di verifica demaniale degli Usi Civici**
- **Piano Incendi**
- **Piano di assetto idrogeologico. PAI**
- **Piano valanghe.**
- **Piano di emergenza comunale. PEC**
- **Piano di Microzonazione sismica di 1-2-3 livello.**
- **Piano di Classificazione Acustica Comunale. PCA**
- **Piano di assetto naturalistico delle Riserve Naturali Regionali e dei Parchi.**
- **Piano commerciale.**
- **Piano energetico comunale. PEC.**
- **Piano per l'installazione delle Infrastrutture previste dal Codice delle Comunicazioni.**
- **VAS e verifiche di valutazioni ambientali collegate ai vari piani.**

***Art. 97. Adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso***

***Comma 3. I Comuni che prima dell'entrata in vigore della presente legge abbiano adottato il PRG o i Piani particolareggiati (PP) uniformano e conformano le previsioni dei piani ai contenuti del PUC riavviando le procedure di adozione e approvazione del piano come disciplinate dalla presente legge.***

Commento/Proposta:

È altamente probabile che numerosi comuni non saranno assolutamente in grado di rispettare i “nobili” propositi espressi dal comma 3 dell'art. 97 della legge, con evidenti implicazioni e rischi di natura finanziaria ed economica per i bilanci comunali.

Potrebbe accadere infatti che, alcuni comuni abbiano addirittura portato a termine recentemente e dopo decenni il complesso ed articolato procedimento di approvazione del PRG e di tutti i piani correlati e trasversali e che sono di nuovo obbligati a uniformarsi e conformarsi alla nuova legge con evidenti aggravii in bilancio sicuramente impossibili da trovare.

La Regione invece, potrebbe eventualmente finanziare tali comuni in precarie condizioni economiche e non certo con gli importi insussistenti previsti ed inseriti nel bilancio regionale per l'esercizio 2023 pari a 300.000 euro. Meno di 1000 euro a comune quando si sa che per riadeguare tutti i piani un piccolo comune di circa 2000-3000 abitanti dovrà spendere fino a 150.000 euro per adeguarsi a tale legge.

***Art. 99. Potere sostitutivo regionale.***

Commento/Proposta:





---

Il comma 1 prevede che in caso di inerzia degli ENTI preposti all'esecuzione di diversi adempimenti, la Regione si sostituisca, attraverso la nomina di un commissario ad acta avvalendosi degli uffici dell'ente inadempiente con oneri e spese che gravano sugli stessi enti.

Dunque, anche in tale ipotesi, ingenti saranno le somme a carico dei Comuni.

Per concludere si evidenzia anche il mancato incasso dell'IMU derivante dalle entrate relative all'applicazione del tributo alle Zone di completamento e soprattutto alle zone di espansione che verranno eliminate in un colpo solo da questa legge con le conseguenze drammatiche in cui ai comuni verrà a mancare l'entrata principale con cui gestiva il proprio territorio senza prevedere una forma di ristoro economico.

## LE PRIORITA' GENERALI DELL'UNITEL

### *Comitato scientifico UNITEL*

Al fine di dare il proprio contributo come addetti di *“Trincea”*, l'UNITEL l'unione nazionale dei Tecnici degli Enti locali ritiene utile sollecitare la commissione ad approfondire e stimolare temi di carattere generale, eventualmente inserendo delle linee guida nel testo del progetto di legge su alcuni principi cardini che riteniamo essenziali per un effettivo cambio di marcia della macchina amministrativa:

#### **1.1 Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi**

L'entrata in vigore dell'ormai famoso *“superbonus 110”* ha fatto emergere con *“nitida”* evidenza, la carenza di una banca dati digitale dei Comuni italiani, che è stata una delle cause di imbarazzante *“impasse”* già dai primi momenti di applicazione del decreto governativo; l'elemento principale richiesto per accedere a tali agevolazioni consistenti nella ricerca dei fascicoli edilizi al fine della verifica dello stato legittimo dell'immobile, ex art. 9 bis comma 1 bis, ha creato un *“collo di bottiglia”* nell'iter di accesso ai benefici previsti.

Proprio questa carenza di informazioni *“digitali”* immediatamente reperibili, ha necessariamente costretto il Governo con il decreto semplificazioni bis a *“glissare”* sullo stato legittimo degli immobili italiani e sulla relativa ricerca di tali informazioni proprio per la carenza organica di una sistematica raccolta di dati sul patrimonio edilizio italiano e della difficoltà operativa dei comuni nel poter offrire tali informazioni.

Per questi motivi, una revisione del testo unico delle costruzioni ha come esigenza primaria la digitalizzazione e la dematerializzazione di tutta la documentazione contenuta nelle pratiche edilizie in formato *“cartaceo”* presente negli archivi comunali da *Illo tempore*. Una banca dati di tale importanza è necessaria e indispensabile per le richieste dei fondi e delle agevolazioni fiscali edilizie presenti e future soprattutto in questo momento storico di rilancio dell'attività edilizia del sistema paese attraverso bonus fiscali e PNRR.

Tale esigenza nasce da un dettato normativo di recente istituzione, *l'art. 9 bis comma 1 bis*, che disciplina per la prima volta in Italia lo stato legittimo degli immobili necessario e indispensabile per la presentazione dei progetti edilizi e per la verifica della conformità dei fabbricati.

#### **1.2 Introduzione dei fascicoli del fabbricato digitali per gli edifici di nuova costruzione e/o esistenti. (vedasi allegati 1a e 1b)**

Il passaggio successivo è *la formazione e la istituzione del fascicolo del fabbricato* che tutti gli enti interessati ai vari procedimenti edilizi dovranno costituire.

La parola d'ordine è il reperimento di tutte le informazioni relative allo stato di agibilità, di sicurezza degli immobili e del patrimonio architettonico italiano, anche da un punto di vista di efficientamento energetico.

Con il fascicolo occorre poter individuare l'unità immobiliare, sotto tutti gli aspetti, tra cui la legittimità edilizia-urbanistica introdotta dall'art.9 bis comma 1 bis nell'attuale testo vigente, individuando e definendo l'immobile sotto il profilo

tecnico e amministrativo, strutturale, antisismico, impiantistico, manutentivo e sul corretto uso delle destinazioni autorizzate.

Tale fascicolo è ritornato di estrema attualità (dopo gli eventi sismici degli ultimi anni, sic!) e ancora di recente, in relazione con la disciplina delle agevolazioni fiscali per alcune tipologie di interventi edilizi (superbonus, ecobonus, sisma bonus, etc.) quale forma di garanzia delle transizioni immobiliari e certezza sulla sicurezza statica ed impiantistica del nostro patrimonio immobiliare.

In alcune regioni sono state promulgate leggi per la costituzione del fascicolo del fabbricato istituendone l'obbligatorietà, ma le stesse sono state dichiarate incostituzionali o abrogate dalle stesse regioni.

E' necessario che il dato trattato abbia un suo unicum nazionale senza la frammentazione caotica che ogni regione potrebbe apportare.

E' un obiettivo strategico nazionale di cui il governo e il parlamento devono farsi carico e che, per questa sua natura, non dovrebbero demandare alle realtà regionali incapaci di riuscire a gestire in modo unitario tale complessa operazione.

Certo l'esigenza attuale e il momento storico che stiamo vivendo presuppone almeno una pianificazione ed una programmazione con un cronoprogramma che tutti gli enti coinvolti dovranno iniziare ad attuare anche attraverso una propria regolamentazione.

La complessità delle informazioni da inserire nel fascicolo necessiterà di uno **SFORZO STRAORDINARIO** in cui il Governo e il parlamento devono investire

fondi, risorse economiche ed umane, al fine di adempiere a questo importante compito.

L'Unitel attraverso i suoi rappresentanti nei vari comuni ha già delle realtà consolidate di formazione ed istituzione del fascicolo del fabbricato e può dare un contributo al legislatore e alle commissioni al fine di rendere le proprie esperienze realizzate in anni di applicazione e resta a disposizione per illustrare tali realtà "virtuose" presenti in alcuni territori.

### **1.3 Introduzione di portali informatici unici regionali per la gestione dei procedimenti amministrativi;**

*Unicità delle piattaforme ed interoperabilità dei dati.*

Questa è la parola d'ordine dell'"attuale" presente ma soprattutto sarà la parola d'ordine del futuro.

Negli ultimi anni un proliferare caotico di piattaforme telematiche ha creato una duplicazione di procedimenti, "aggravando" ulteriormente le già complesse procedure previste dalle normative tecniche di settore.

Siamo arrivati al paradosso che per ogni procedimento esiste una piattaforma telematica gestite da diversi enti regionali. Un funzionario di un ufficio tecnico oggi può arrivare ad avere a disposizione per i vari procedimenti anche un centinaio di piattaforme telematiche.

L'art. 5 comma 1 bis dell'attuale testo unico dell'edilizia che nel suo incipit afferma:

*"1-bis. (L) Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto*

*dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli [articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, dell'assetto idrogeologico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al [d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160](#)...*

Tale comma viene quotidianamente disatteso dalle molteplici piattaforme operative di ogni ente (regione, provincia, asl, arta, genio civile, soprintendenza).

Il SUE, come unico punto di accesso per il cittadino e i professionisti coinvolti nei procedimenti, viene puntualmente **“scavalcato”** e **“superato”** dagli endoprocedimenti degli altri enti che obbligano **“paradossalmente”** i professionisti incaricati a non rispettare tale dettato normativo, e i funzionari responsabili del SUE assistono **“inermi”** a questo **“scippo”** normativo da parte degli altri enti coinvolti nei vari procedimenti, non rispettosi di quanto previsto ex lege.

Ci si chiede: “Perché si è voluto questo?!”

Da un lato il legislatore **“impone”** l'unicità di accesso, mentre nella pratica tutto ciò viene disatteso.

È necessario che con la riforma della legge urbanistica regionale preveda e chiarisca esattamente il percorso procedimentale

informatizzato che il SUE deve seguire evitando duplicazioni di piattaforme telematiche diverse dal SUE.

Sarebbe auspicabile una piattaforma unica **regionale** per il SUE e per il SUAP interoperabili ed utilizzabili ordinariamente da tutte le amministrazioni coinvolte nel rilascio dei pareri endoprocedimentali.

È indispensabile un sistema informativo globale in cui le varie componenti applicative sono fra di loro integrate ed accedono alla banca dati unica in cui tutti i soggetti territoriali beneficiano di unicità e coerenza delle informazioni, evitando quindi una duplicazione dei dati.

Tutti gli enti coinvolti nel processo edilizio: Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Asl, Arta, Vigili del fuoco, Genio Civile, etc..) accedono pertanto a componenti che sono comuni e che costituiscono la base di tutto il sistema attraverso una modalità di integrazione, interoperabilità e cooperazione reciproca, e attraverso un unico punto di accesso che è il portale del SUE o del SUAP rispettando quanto dettato dal comma 1 bis dell'art.5.

Interazione tra l'applicazione del sistema all'interno dell'ente comunale e quella all'esterno in cui l'interoperabilità gioca senza dubbio a beneficio dell'efficienza complessiva delle applicazioni, del controllo del territorio e delle entrate, in una prospettiva di integrazione e relazioni ampie e variegate, fino a raggiungere uno scambio di informazioni e funzioni altamente efficace.

Ecco create le basi anche per la formazione del tanto **“chiacchierato”** fascicolo del fabbricato, come un unico archivio omnicomprensivo di tutti i dati sul fabbricato, una enciclopedia in formazione, garantendo l'idoneità degli stessi ad essere correttamente conservati e successivamente

accessibili, operando in stretta sinergia con il sistema di conservazione digitale a norma che ne garantisce la validità legale nel tempo.

Qualsiasi ente “autorizzato” potrà gestire in tutta sicurezza e nel rispetto della normativa vigente l’intero processo di conservazione digitale di qualsiasi tipo di documento informatico, amministrativo o rilevante ai fini delle disposizioni tributarie.

Si arriverà ad avere un perfetto mix di ottimizzazione delle prestazioni di tutti gli operatori e gli attori coinvolti nel processo evitando di duplicare i dati e inserire più e più volte gli stessi dati, elaborati, documenti.

Un cruscotto unico dove in un sol colpo d’occhio è possibile capire lo stato del proprio procedimento sia da parte dei cittadini sia nel back office degli enti che esprimono i loro pareri rendendo immediatamente trasparente l’esito di una fase del processo e permettendo la distribuzione delle attività da svolgere per completare il procedimento; ogni utente, nel proprio specifico ruolo, accede alla propria scrivania elettronica con l’indicazione esatta delle attività da svolgere e dello stato di avanzamento del procedimento.

Diventa quindi fondamentale disporre di strumenti di supporto efficaci che garantiscano, in tempo reale e in qualsiasi momento, dati e informazioni dinamici, in forma sintetica e di immediata lettura tramite indicatori finanziari, tributari, territoriali e utili grafici.

Anni fa erano state create le basi per il MUDE, un modello unico digitale edilizio dove in tutto il territorio italiano il percorso dei procedimenti edilizi era veramente unico, utilizzando modelli digitali identici, ma duole evidenziare che nulla ancora è

stato fatto per rendere anche uniche i percorsi procedurali telematici. E’ giunto il momento di attuare tale rivoluzione copernicana.

#### **1.4 Rapporti della legge urbanistica regionale con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità energetica.**

Vorremmo segnalare in particolare il codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nell’ambito del quale occorrerebbe coordinare i procedimenti di natura edilizia con quelli paesaggistici.

Tale mancato raccordo ha creato in questi anni contrasti tra i vari uffici preposti al rilascio dei pareri soprattutto con l’emergere dirompente dei procedimenti relativi alle fonti rinnovabili, tema ormai “**dominante**” non più di carattere nazionale ma “**globale**” con l’obiettivo primario di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese.

Tipologie di interventi che a prima vista possono sembrare banali, ma che invece nella realtà e prassi amministrativa creano una serie di “imbarazzanti” dinieghi e/o rifiuti da parte delle soprintendenze e degli enti delegati al rilascio delle rispettive autorizzazioni.

Un esempio su tutti: i classici “**cappotti termici**” da apporsi sulle facciate o degli “**impianti solari e fotovoltaici**” sui tetti degli edifici vincolati o siti nei centri storici.

Banali e semplici interventi per il raggiungimento dell’efficientamento energetico, **spinto** da riforme legislative europee nell’ottica di una razionalizzazione delle fonti energetiche al fine di accelerare un percorso sostenibile del paese.

In questi ultimi due anni, l'applicazione dell'ecobonus 110%, ha dato un contributo notevole al tema degli interventi di efficientamento energetico, ma, nello stesso tempo ha creato la base per riformulare nuove normative e regolamenti che direttamente vanno ad influenzare il sistema locale delle collettività residenti nei vari comuni.

Uno dei primi problemi che i Comuni si sono trovati ad affrontare, (anche con notevoli diversificazioni tra territori contermini) è stato quello delle deroghe alla realizzazione dei cappotti filo strada, che vanno ad occupare le sedi viarie comunali, regionali, e statali e creando a volte non poche difficoltà agli enti proprietari delle stesse.

Sono nati quindi in tutta Italia un ginepraio di regolamenti comunali che hanno portato ad esempi distonici addirittura tra comuni limitrofi sull'ammissibilità o meno a seconda dell'intenzione dell'amministrazione politica del governo locale.

In altre situazioni molto imbarazzanti, diremo ci siamo trovati di fronte al fatto che l'ente proprietario della strada (Anas, province, etc..) non ha permesso l'esecuzione di tali interventi creando una disomogeneità non prevista dalle norme attuali.

E' necessario ed indispensabile che il governo centrale intervenga il più presto possibile al fine di ripristinare una unicità degli interventi di efficientamento energetico, uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale, anche utilizzando decreti attuativi e/o regolamentando gli interventi di realizzazione di cappotti e impianti solari applicabili in tutti i comuni di Italia in modo uniforme, ed evitando "dispersioni localizzate" che porteranno ad

uno sfaldamento dell'immagine dello skyline delle nostre città che in qualche modo deve essere preservato come identità culturale storico architettonico testimoniale.

Al fine di non sottovalutare tale tematica e oseremmo dire "*problematica*", il *comitato scientifico dell'UNITEL* attraverso i suoi esperti ha affrontato in una serie di video tale argomento che invitiamo ad ascoltare.

### **1. Ecobonus. Riflessioni e criticità. Deroghe e Cappotti.**



### **2. Ecobonus. Riflessioni e criticità. Regolamento tipo sui cappotti filo strada.**



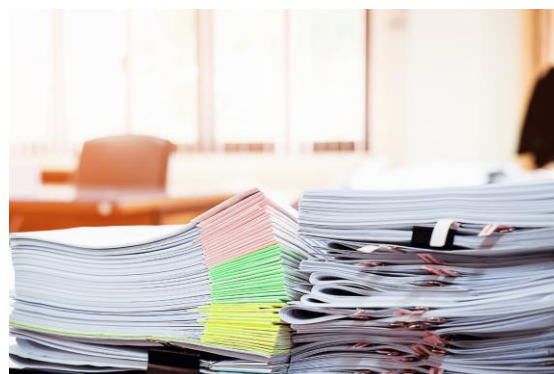
**1.5 Rigenerazione urbana. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti con delocalizzazione. Criticità applicative dell'art. 14 comma 10 (vedasi allegati 2 e 3)**

La rigenerazione urbana anche attraverso la demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti ormai vetusti e in stato di abbandono è altro argomento di estrema attualità e che riveste carattere di urgenza, visto che la maggior parte degli edifici italiani e soprattutto quelli presenti nei centri storici sono ormai a fine vita se non già del tutto collassati.

Tema di estrema rilevanza che ha implicazioni non solo di carattere edilizio, ma sociale, turistico, e di rilancio dei nostri centri storici minori disseminati su tutta la penisola e che sono da considerarsi un patrimonio della nostra identità collettiva.

Bisogna porre in evidenza una serie di proposte per la loro valorizzazione attraverso il recupero delle tante emergenze architettoniche promuovendo e stimolando il legislatore a redigere ***un sistema di norme snelle ed efficaci*** che permettono di reimpostare una politica di sviluppo sostenibile al fine di consentire la permanenza e il ripopolamento della popolazione di tali nuclei, anche attraverso una mediazione tra il passato e il presente che permetta di coniugare le necessità energetiche di oggi nel rispetto delle tradizioni dei “patrimoni” storico architettonici del passato

Cosa non semplice che ***verrà affrontata con due autorevoli contributi che troverete in appendice a tale relazione.***



## CONCLUSIONI

Al fine di rendere partecipativo il processo di formazione del testo normativo, è stato elaborato il documento “Nuova Legge Urbanistica sul Governo del Territorio – Linee Guida”, redatto dal gruppo di lavoro individuato con la citata DGR 622/2019 con l’apporto di professionalità esterne ed interne del Dipartimento Territorio-Ambiente (DPC) ed approvato con DGR 276 del 13.05.2021, con l’obiettivo di fornire, secondo le finalità e gli obiettivi delineati dalla stessa delibera di Giunta, uno strumento di lavoro destinato alla elaborazione della Nuova Legge Urbanistica Regionale – LUR attraverso un processo di condivisione tanto innovativo quanto necessario, in grado di governare il cambiamento con equilibrio, visione sistemica e consapevolezza.

Senza nulla togliere ai soggetti scelti dalla Giunta, fa riflettere la presenza di legali, amministrativi, professori, tecnici e funzionari regionali e la totale assenza della figura principe dell’edilizia: ***Il tecnico comunale e i dirigenti e/o i responsabili dei settori edilizia dei Comuni d’Italia.***

Siamo noi coloro che devono interpretare, autorizzare, coordinare, rilasciare, negare... Siamo noi (oserei dire, purtroppo...!!!) coloro che condizionano un territorio e siamo ancora noi che in tutto il paese siamo tenuti a svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo delle costruzioni.

Se noi, addetti di trincea non siamo dotati di strumenti legislativi omogenei, snelli, chiari, inconfutabilmente precisi anche con l’utilizzo di procedure standardizzate e omogenee a livello nazionale, il sistema Italia ne risentirà ancora e non potrà decollare né si potrà mettere in atto quella riforma della legge urbanistica che potrà dare quell’impulso necessario per il rilancio non solo economico ma anche sociale.

L’UNITEL da anni segnala tale mancata presenza nei tavoli di concertazione sulle tematiche edilizie e oserei dire anche la dovuta ***“assistenza”*** a coloro che legifereranno, i quali non avranno la possibilità di ***“sfruttare”*** ed ***“utilizzare”*** il bagaglio di esperienze ed informazioni e soprattutto di attuazione pragmatica ultradecennale che tutti i responsabili tecnici delle strutture comunali hanno in ***“dotazione”***; ***gli unici “esegeti” della “bibbia”*** delle costruzioni che è la legge urbanistica fondamentale e la futura legge urbanistica della Regione Abruzzo.

Nel gruppo di lavoro regionale e nella commissione non risultano rappresentanti delle istituzioni comunali. L’UNITEL svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali ***e resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant’altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo della legge urbanistica regionale.***

**Claudio Esposito**

*Presidente Unitel*

**Salvatore Di Bacco**

*Comitato Scientifico Unitel*



## CONTRIBUTI

**Allegato 1- Sulla rigenerazione urbana  
ovvero sulla eliminazione del degrado  
dei centri storici minori.**

In seguito al colloquio avuto nei primi di dicembre, ho raccolto una serie di elementi che in qualche modo potrebbero essere utili per predisporre quel documento finale da parte dell'UNITEL da proporre alla commissione del Senato.

Con la ricerca bibliografica sull'argomento è stato interessante scoprire come molte regioni si sono da tempo occupate dell'argomento con specifiche leggi in materia anche attraverso la erogazione di incentivi economici e provvedimenti ad hoc per la rigenerazione e riqualificazione ambientale degli spazi urbani e riuso del patrimonio edilizio esistente. Hanno legiferato norme più semplici e più puntuali per la pianificazione dei Comuni con l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente.

In tal senso si è mossa la Regione Abruzzo con le linee guida sulla nuova legge urbanistica, ancora in itinere, che, tra l'altro, ha fornito degli indirizzi puntuali anche per la rigenerazione urbana:

[https://www.regione.abruzzo.it/system/file/s/urbanistica-territorio/nuova-legge-urbanistica/lur\\_linee\\_guida.pdf](https://www.regione.abruzzo.it/system/file/s/urbanistica-territorio/nuova-legge-urbanistica/lur_linee_guida.pdf)

... "Gli Enti Locali, nell'ambito dell'espletamento delle proprie ordinarie competenze, dovranno procedere all'individuazione del territorio urbanizzato, delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione e

*procedere altresì, all'interno delle aree censite, alla costituzione e alla tenuta di un elenco delle aree e degli edifici suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali. Le attività di ricognizione del territorio possono avvenire anche su proposta dei proprietari e dei soggetti aventi titolo che ne fanno richiesta e la possibilità che le aree di intervento possano interessare più enti locali. Agli Enti Locali che avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio, intesa quale biodiversità ed eredità culturale da trasmettere alle generazioni future, saranno previste misure di incentivazione per interventi volti all'efficientamento energetico ed alla sostenibilità degli ecosistemi mediante un approccio che privilegi la bioclimatica e la bioarchitettura, mediante protocolli accreditati a livello nazionale."*

Con l'augurio che in fase di stesura definitiva delle nuove L.U.R. vengano recepiti tutti i suggerimenti delle predette linee guida.

Un esempio valido è quello della L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 per il governo del territorio art. 40 bis

– per brevità se ne riportano i punti essenziali:

*Art. 40-bis. (Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità)*

*1. I comuni, con deliberazione consiliare, anche sulla base di segnalazioni motivate e*

documentate, individuano, entro il 31 dicembre 2021, gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, che, alla data di entrata in vigore della legge regionale recante "Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40 bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)", da almeno un anno risultano dismessi e causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico-edilizio e sociale. Ove ricorrano i presupposti di cui al precedente periodo, in tale deliberazione i comuni includono gli immobili già individuati come degradati e abbandonati nei propri strumenti urbanistici. ....

...2. I comuni, prima della deliberazione di cui al primo periodo del comma 1, notificano, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) o del codice di procedura civile, ai proprietari degli immobili dismessi e che causano criticità le ragioni dell'individuazione, di modo che questi, entro 30 giorni dal ricevimento di detta comunicazione, possano dimostrare, mediante prove documentali, l'assenza dei presupposti per l'inserimento...

...5. Gli interventi sugli immobili di cui al comma 1 usufruiscono di un incremento dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda (SL) esistente, determinato dal consiglio comunale nella deliberazione di cui al primo periodo del comma 1 o con apposita deliberazione consiliare, in misura percentuale tra il 10 e il 25 per cento. Successivamente al termine di cui al primo periodo del comma 1, in mancanza della determinazione della percentuale di incremento dei diritti edificatori, di cui al

precedente periodo, e fintanto che non venga assunta dal consiglio comunale, si applica un incremento nella misura del 20 per cento. Per i medesimi interventi, fatte salve le aree da reperire all'interno dei comparti edificatori o degli immobili oggetto del presente articolo, già puntualmente individuate negli strumenti urbanistici o anche dovute ai sensi della pianificazione territoriale sovraordinata, i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori ammesso ai sensi del presente comma e del comma 6. A tali interventi non si applicano gli incrementi dei diritti edificatori di cui all'articolo 11, comma 5. Nei casi di demolizione l'incremento dei diritti edificatori ammesso si applica per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso....

...8. Decorso il termine di cui al comma 7 senza presentazione delle richieste o dei titoli di cui al comma 4, il comune ingiunge al proprietario la demolizione dell'edificio o degli edifici interessati o, in alternativa, i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, da effettuarsi entro un anno. La demolizione effettuata dalla proprietà determina il diritto ad un quantitativo di diritti edificatori pari alla superficie lorda dell'edificio demolito fino all'indice di edificabilità previsto per l'area. I diritti edificatori generati dalla demolizione edilizia possono sempre essere perequati e confluiscono nel registro delle cessioni dei diritti edificatori di cui all'articolo 11, comma 4....

Queste ed altre normative di Piano però non consentono ai Comuni di disporre in pieno degli immobili degradati ancorché inseriti in specifici piani attuativi di P.R.G..

A colmare tale lacuna potrebbe essere la proposta di legge 4218 della precedente legislatura, presentata da alcuni deputati del PD, e relativa a: ***Disposizioni concernenti l'acquisizione, la riqualificazione e il reimpiego di immobili abbandonati per la valorizzazione dei piccoli comuni e dei centri storici.***

[https://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=17PDL0049570](https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0049570)

Se convertita in legge soddisferebbe a pieno tutte le problematiche rappresentate dall'UNITEL nella audizione al Senato.

Da essa, comunque, si possono ricavare tutte quelle informazioni e quegli spunti utili per proporre al Senato integrazioni al nuovo TU delle Costruzioni.

Comunque, al di fuori della approvazione della richiamata proposta di legge, alcuni Comuni lungimiranti, quasi spregiudicatamente, hanno provveduto autonomamente con propri regolamenti a normare la acquisizione al patrimonio comunale di immobili in stato di abbandono per la loro riqualificazione e riuso ai fini pubblici, anche attraverso la cessione a terzi con svariate agevolazioni.

Il concetto predominante che ha giustificato l'emissione di tali provvedimenti, condivisibile in pieno, è che il mancato utilizzo degli immobili abbandonati da decenni, soprattutto nella parte antica dei paesi, causa notevoli danni sotto l'aspetto ambientale, urbanistico-edilizio, di inquinamento ambientale, turistico e di immagine.

I regolamenti che i Comuni possono adottare dovrebbero prevedere la acquisizione al loro patrimonio di immobili strutturalmente instabili, in stato precario, privi di copertura, infissi e/o grondaie,

fatiscenti e degradati; utilizzando anche la potestà sindacale di operare per ragioni di sanità pubblica in analogia con quanto disposto dell'art. 838 del Codice Civile.

Questi potrebbero acquisirsi al patrimonio comunale attraverso le seguenti fasi:

- *la cessione da parte di privati a titolo gratuito;*
- *acquisizione coattiva al patrimonio seguita dall'inerzia dei proprietari e/o dalla irreperibilità di essi (ordinanza sindacale finalizzata a garantire la pubblica incolumità);*
- *messa in sicurezza degli immobili con opere puntuali (demolizioni parziali, puntellamento ecc.);*
- *inserimento degli immobili in un piano di rigenerazione urbana da candidare a finanziamento regionale statale.*

---

**Geom. Antonio Polidoro.** *Ex Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Introdacqua (AQ)*

**Allegato 2- Sulla rigenerazione urbana  
sulla definizione di Ristrutturazione  
edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)**

Cenni sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale del concetto di ristrutturazione edilizia – La ristrutturazione edilizia “conservativa” e quella “ricostruttiva”.

La compiuta definizione degli interventi edilizi ha avuto una sua prima positivizzazione normativa con la Legge n. 457 del 5.08.1978 (Norme per l'edilizia residenziale) che, all'art. 31, distingueva gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in “manutenzione ordinaria”, “manutenzione straordinaria”, “restauro e risanamento conservativo”, “ristrutturazione edilizia” e “ristrutturazione urbanistica”. In particolare, gli interventi di ristrutturazione edilizia venivano definitivi dalla legge del '78 come quelli “*quelli volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti*”.

La successiva evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia si deve soprattutto alla giurisprudenza, che a più riprese si è occupata, tra l'altro, della questione relativa alla possibilità equiparare alla “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”. Si muoveva dalla considerazione che « *il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla*

*realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte “nuovo”), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), degli medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali) » (Consiglio di Stato, sez. V, 30.09.1988 n. 946).*

Si è venuto a formare, così, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nella categoria della ristrutturazione edilizia sono annoverabili anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr. tra tutte: Consiglio di Stato, sez. V, 5.03.2001 n. 1246; 28.03.1998 n. 369; 14.11.1996 n. 1359).

I concetti ed i principi espressi dalla giurisprudenza sono stati recepiti, con parziali innovazioni, dal legislatore che con la Legge n. 443 del 21.12.2001, prima, ed il D.P.R. n. 380 del 06.06.2001, poi, ha introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, nella sua formulazione originaria, prescriveva che « *Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica* ».

Si è imposta, quindi, una concezione duale della ristrutturazione edilizia:

- la ristrutturazione edilizia cd. “conservativa”, che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma;

- la ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva”, attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione. Questa particolare figura di ristrutturazione si articola in due fasi, la prima demolitiva e la seconda costruttiva, intimamente compenstrate in forza di un nesso di stretta ed inscindibile continuità teleologica e temporale.

Le due tipologie erano identiche quanto alla finale realizzazione di un “*organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente*”, ma distinte dalla presenza o meno della demolizione del fabbricato preesistente. Quest’ultima, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la “*fedele ricostruzione di un fabbricato identico*”, al punto da richiedere identità di sagoma, volume, area di sedime e, in generale, caratteristiche dei materiali. In questa prima fase, quindi, la ristrutturazione “ricostruttiva” era comunque ancorata al rispetto fedele dell’edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, veniva a configurarsi una nuova costruzione (Consiglio di Stato, sez. V, 5.12.2014 n. 5988).

La originaria definizione è stata oggetto di una prima modifica ad opera del D.P.R. n. 301 del 27.12.2002, con il quale è stato tolto il vincolo della fedeltà quanto ad area di sedime e materiali, imponendo soltanto il rispetto della «*stessa volumetria e sagoma*». Nondimeno, si è ritenuto, sulla scorta dei principi consolidatisi nella giurisprudenza e dei chiarimenti forniti dall’esecutivo con la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 07.08.2003, che le modifiche di collocazione dell’edificio ricostruito rispetto alla precedente area di sedime dovessero limitarsi alle varianti non essenziali di cui all’art. 32 del D.P.R. n. 380/2001.

Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l’art. 30, comma 1, lett. a), del D.L. n. 69 del 21.06.2013, convertito con Legge n. 98 del 9.08.2013, in cui sono definiti «“interventi di ristrutturazione edilizia”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. ... Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente».

Quindi, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva”, l’unico limite previsto era quello della identità di volumetria rispetto al manufatto demolito, salve “*innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica*”, ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004, per i quali soli è prescritto anche il rispetto della “medesima sagoma di quello preesistente”.

Così facendo, il legislatore – dopo aver abbandonato il più generale concetto di “*fedele ricostruzione*”, attraverso la

rinuncia alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali – ha escluso, per gli immobili non vincolati, il riferimento anche alla “sagoma preesistente”.

Infine, la definizione della ristrutturazione edilizia è stata nuovamente rielaborata dall’art. 10, comma 1, lett. b), della L. n. 120 del 11.09.2020 (di conversione del D.L. n. 76 del 16.07.2020), sicché oggi l’art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 è così formulato: « d) “*interventi di ristrutturazione edilizia*”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico. L’intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali

e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria ».

L’ultima riforma dell’art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta con il D.L. n. 76/2020, ha fatto cadere anche il vincolo dell’identità di volume rispetto al manufatto demolito, purché la modifica delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio esistente, oltre ad essere (ovviamente) consentita dalle norme o dallo strumento urbanistico vigenti, sia dovuta alle innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sulle accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico, nonché per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

### **Questioni aperte e dubbi interpretativi.**

Il discrimine tra “nuova costruzione” e “ristrutturazione edilizia ricostruttiva”.

Le principali novità introdotte alla nozione di ristrutturazione edilizia dal D.L. n. 76/2020 e prima ancora dal D.L. n. 69/2013

hanno fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi ed incertezze applicative, dovuti essenzialmente ad alcune criticità del testo normativo.

Tra le varie problematiche oggetto di aperta discussione, particolare attenzione meritano le questioni inerenti alla esatta delimitazione del perimetro della ristrutturazione c.d. “*ricostruttiva*”. Ci si è chiesto, invero, quali siano le innovazioni, in termini di volumetria ed area di sedime, che possono essere apportate al patrimonio edilizio esistente affinché si possa ragionevolmente rimanere ancorati ad un concetto di ristrutturazione.

Un corretto approccio interpretativo non può non riflettere la profonda modifica, financo concettuale, che la definizione della ristrutturazione edilizia ha subito tra la precedente codificazione e quella ora vigente, espressione di un concetto elastico di ricostruzione. Nondimeno, la premessa indefettibile dell’analisi delle caratteristiche proprie di tale categoria di intervento non può discostarsi oltremisura dai principi generali elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche in vigenza della precedente formulazione normativa.

Ci si riferisce, soprattutto, a quell’orientamento della giurisprudenza, invero prevalente, che ha posto l’accento sulla ratio della ristrutturazione edilizia, che non può che essere il recupero del patrimonio esistente, ossia la necessità di salvaguardare, quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali, un qualcosa di preesistente.

In applicazione di tale criterio ermeneutico, è stato evidenziato, a fondamento della possibilità di ricomprendere nella “*ristrutturazione*” la “*demolizione e ricostruzione*”, che non necessariamente si devono conservare tutti gli elementi esistenti, nella loro individualità fisica e

specificata, ma che comunque, pur nella possibilità di modificare aspetti anche sostanziali, non possono essere stravolti del tutto la consistenza, l’aspetto e soprattutto la collocazione degli edifici esistenti (tra tutte: T.A.R. Abruzzo, sez. I - L’Aquila, 30.04.2018, n. 179).

La giurisprudenza amministrativa più recente (il cui rilievo sopravvive alle ultime modifiche del testo dell’art. 3 T.U.E.) – nel definire finalmente i tratti caratterizzanti della ristrutturazione edilizia, con particolare attenzione a quella ricostruttiva, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore – ha ribadito che « *L’elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente* » (Consiglio di Stato, sez. IV, 4.02.2020, n. 907).

Secondo questa interpretazione, che chi scrive si sente di dover condividere, il discrimine tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia, deve essere individuato nella compromissione (per la prima) o no (per la seconda) di un territorio diverso (cfr: T.A.R. L’Aquila n. 179/2018, cit.). Appare evidente, infatti, che una eccessiva dilatazione del perimetro della ristrutturazione edilizia ne comprometterebbe natura e finalità, portando, nei casi estremi, ad una inammissibile sovrapposizione con la nuova costruzione, se non addirittura ad interventi di radicale trasformazione del territorio che trascendono l’aspetto puramente edilizio.

Per tale ragione, anche con l'impianto normativo vigente si dovrebbe operare con cautela riguardo alle modifiche, ad esempio, dell'area di sedime, evitando di includere in tale tipologia di intervento le delocalizzazioni volumetriche o i trasferimenti di diritti edificatori, che possono essere governati soltanto attraverso processi di pianificazione urbanistica. Ciò anche sulla scorta dei principi desumibili dalle numerose pronunce della giurisprudenza (che non concernono, per ovvie ragioni, il nuovo recentissimo testo, ma che sono perfettamente valide almeno per quanto riguarda il sedime).

D'altronde, l'espresso riferimento operato dal legislatore al "*sedime*" (definito nelle definizioni uniformi approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni del 20.10.2016 come "Impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza") non consente interpretazioni estensive, slegate dal testo letterale della norma, che difatti non contiene alcun riferimento ai concetti di "delocalizzazione" o di "trasferimento di diritti edificatori" (c.d. "dematerializzazione" dello jus aedificandi).

***Gli interventi di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" e le norme sulle distanze tra le costruzioni (art. 2bis, comma 1ter, DPR 380/2001).***

In giurisprudenza ed in dottrina si è affermato il principio secondo cui nel caso di totale demolizione di un fabbricato e di una sua ricostruzione con diversa area di sedime non sia possibile derogare alle distanze previste per le nuove costruzioni,

in quanto il costruendo edificio costituisce un'entità completamente nuova, anche se realizzata nel regime della ristrutturazione; quindi, la totalità dell'intervento presuppone il rispetto delle norme urbanistiche per i nuovi fabbricati, comprese quelle sulle distanze dal confine e da altri edifici previste dallo strumento urbanistico generale.

Invece, nel caso di demolizione e fedele ricostruzione, è altrettanto pacifico il principio in base al quale il ricostruendo edificio può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze (cfr. ex multis: Cass. civ., sez. III, 19.05.2020, n. 9189; Cass. Civ., sez. II, 10.02.2020, n. 3043; Cons. Stato, sez. IV, 12.10.2017, n. 4728; Cons. Stato, sez. IV, 14.09.2017, n. 4337).

Tale orientamento – che costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia – è stato recepito dal legislatore attraverso la modifica apportata all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

Come è noto, infatti, il comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, della L. n. 55/2019 e poi sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della L. n. 120/2020), nell'introdurre disposizioni di deroga ai limiti di distanza tra fabbricati, ha previsto, nella prima parte, che "*In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [quindi, anche nel caso di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva"], anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti*".



Tuttavia, quello che doveva (o sembrava essere) un mero recepimento nel panorama normativo di un principio di matrice giurisprudenziale, ha generato una serie di interrogativi, soprattutto per quanto previsto nella seconda parte del comma 1-ter dell'art. 2-bis, ossia che *“Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti ...”*.

Ci si è chiesto, allora, se con tale passaggio il legislatore abbia inteso consentire la deroga alle norme sulle distanze legali anche per le parti di nuova costruzione in sopraelevazione, quando la ricostruzione avvenga realizzando un edificio avente un'altezza superiore a quello preesistente. E' evidente che, se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore stravolgimento di un altro principio consolidato nella materia, quello, cioè, secondo cui una sopraelevazione deve essere considerata sempre come nuova costruzione, potendo essere realizzata solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali tra le costruzioni e dai confini.

A nostro parere, siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento giuridico, se non altro perché si scontrerebbe con l'ineluttabile esigenza di tutela dei diritti dei terzi confinanti, dovendosi privilegiare, invece, l'orientamento in base al quale ogni variazione della collocazione fisica dell'edificio ricostruito, anche in termini altimetrici, rappresentando un novum, sia tenuta a rispettare le norme sulle distanze legali.

Va detto, invero, che anche i più recenti arresti giurisprudenziali hanno confermato

i principi innanzi richiamati, ritenendo che una sopraelevazione, comportando sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro dell'edificio, non può qualificarsi come mero risanamento conservativo o ricostruzione dei volumi edificabili preesistenti e deve, pertanto, essere considerata come nuova costruzione, da eseguirsi solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali (cfr: Cons. Stato, sez. II, 19.10.2021, n. 7029; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3683; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3684. La Corte d'Appello di L'Aquila, con sentenza n. 760 dell'1.06.2020, ha sostenuto che *“La sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione”*).

Tuttavia, con l'attuale formulazione del comma 1-ter i dubbi permangono.

***La ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” nelle fasce di rispetto stradale.***

Aspetto sin qui poco considerato nella disamina delle fattispecie della ristrutturazione edilizia c.d. *“ricostruttiva”* è la sua compatibilità con le norme del Codice della Strada.

Infatti, il D.P.R. 16.12.1992, n. 495 - Regolamento di esecuzione di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.lgs. 30.04.1992, n. 285) - stabilisce che (ai fini della sicurezza della circolazione stradale e fuori dai centri abitati) le distanze dal confine stradale devono essere rispettate *“nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade”*.

Pertanto, qualsiasi tipo di intervento ricostruttivo, indipendentemente dalla sua

qualificazione tecnico-giuridica – ossia se configurabile come “nuova costruzione”, come “sostituzione edilizia” o come “ristrutturazione edilizia” –, si scontrerebbe con il carattere assoluto della inedificabilità delle fasce di rispetto stradale. Così, l’intervento di demolizione e ricostruzione incorrerebbe di per sé nel divieto sancito dalla disposizione, indipendentemente dalla sua riconducibilità all’alveo della ristrutturazione edilizia.

Tale orientamento ha trovato avallo nella giurisprudenza (oltre che nello stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) soprattutto sulla considerazione che, in tema di distacchi delle costruzioni dalle sedi stradali, il divieto di costruire ad un certa distanza, imposto dal codice della strada (e a livello comunale dal Piano Regolatore), non può essere inteso restrittivamente, cioè come previsto al solo scopo di prevenire l’esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire (per la prossimità alla sede stradale) pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma deve essere correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all’occorrenza, dall’Ente titolare della strada per l’esecuzione di lavori, per l’impianto di cantieri, per deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limitazioni connesse alla presenza di costruzioni. Pertanto, il vincolo in questione, traducendosi in un divieto assoluto di costruire, rende inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell’opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale.

Si richiama, a titolo esemplificativo, la pronuncia della Cassazione civile, sez. I, sent. 11.02.2015 n. 2656: “Con riguardo

*alle fasce di rispetto per l’edificazione nei centri abitati e alle distanze delle costruzioni dal confine stradale, la nozione di “ricostruzione” di un’opera edile non deve essere ricavata per analogia dalla normativa civilistica in tema di distanze, la cui ratio è la tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì direttamente dall’art. 18 d.lg. n. 285 del 1992 (codice della strada) e dall’art. 28, comma 1, del relativo regolamento di cui al d.lg. n. 495 del 1992, le cui norme sono volte ad assicurare l’incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione che risiede vicino alle strade. Tali disposizioni si riferiscono a qualsiasi opera di “ricostruzione” che segua (verosimilmente ma non necessariamente) a una demolizione e non soltanto alle “nuove costruzioni”, con la conseguenza che la demolizione e successiva ricostruzione di opere preesistenti alla realizzazione della strada, per le quali era riconosciuta una deroga ai limiti di distanza, comportano l’obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo alla circolazione stradale che la normativa di settore ha inteso evitare e non possono che essere equiparate a una nuova costruzione di un fabbricato posto a distanza inferiore rispetto a quella consentita e per cui non è ammessa alcuna deroga”.*

Si deve dare atto, tuttavia, di un diverso orientamento (a dire il vero ancora minoritario) secondo cui se il “fabbricato risultante da un intervento di demolizione e fedele ricostruzione può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze ... E, tale orientamento, codificato dal legislatore attraverso la modifica apportata dal d.l. n. 32/2019 all’art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce oramai un principio generale dell’attività edilizia”, allora è “del tutto ragionevole ritenere che, in maniera

*speculare, l'edificio legittimamente presente all'interno dell'area di rispetto stradale, ove demolito e fedelmente ricostruito, sia sottratto al divieto di edificazione che riguarda le nuove costruzioni, ovvero le ristrutturazioni comportanti dislocazione e/o modifiche planivolumetriche, o gli ampliamenti” (TAR Toscana, sez. III - Firenze, 1.09.2020, n. 1034).*

**Considerazioni sul testo all’esame della Commissione.**

Alla luce delle considerazioni che precedono, non può non accogliersi con favore il tentativo di differenziare le varie fattispecie nelle quali si articolano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Ci si riferisce all’art. 11 della bozza all’esame della Commissione, nel quale vengono distinti gli interventi di mera “*ristrutturazione edilizia*”, comprendenti anche la demolizione e ricostruzione “*fedele*” di edifici esistenti, da quelli sostitutivi, ricostruttivi e ampliativi, ossia gli interventi di “*sostituzione edilizia*” (demolizione e ricostruzione “*non fedele*” di edifici esistenti), di “*ricostruzione*” (ripristino di fabbricati totalmente o parzialmente distrutti) e di “*addizione volumetrica*” (ampliamenti in aderenza o sopraelevazione).

Siffatta impostazione, a nostro giudizio, consentirebbe di superare una gran parte degli equivoci che si sono venuti a creare nell’evolversi delle varie formulazioni dell’art. 3, co. 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001.

D’altronde, come detto in precedenza, l’equiparazione della “*ristrutturazione*” alla “*demolizione e ricostruzione*” è sempre stata giustificata con la necessità di

salvaguardare un qualcosa di preesistente; salvaguardia che, pur non obbligando alla conservazione di tutti gli elementi esistenti nella loro individualità fisica e specifica, non dovrebbe consentire stravolgimenti del territorio, mediante modifiche integrali della consistenza, dell’aspetto e della collocazione degli edifici oggetto di intervento. Ciò perché il nuovo edificio presenterebbe caratteristiche, per ovvie ragioni architettoniche-strutturali, completamente diverse, venendo meno quel principio di continuità che costituisce il fondamento della ristrutturazione edilizia.

Non altrettanto favorevole è il giudizio sull’art. 7 del testo, con il quale si intende riorganizzare le norme in materia di distanze legali delle costruzioni. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto al comma 3 di detto articolo.

Infatti, se si può condividere quanto previsto alla lettera a) – ossia la possibilità di arretrare l’edificio ricostruito, anche se in misura inferiore a quella imposta per le nuove costruzioni (m. 10), perché in questo caso si garantirebbe comunque un miglioramento della situazione preesistente – si nutrono forti perplessità su quanto previsto alla successiva lettera b), dove si dispone che, nel caso di demolizione e ricostruzione, gli ampliamenti fuori sagoma e le sopraelevazioni possono essere realizzati nel rispetto delle distanze preesistenti (la norma recita “*purché sia garantito il rispetto delle distanze preesistenti o la collocazione delle parti aggiunte ad una distanza maggiore di quella preesistente, ancorché inferiore a quella minima prevista al comma 1, lettera a)*”).

In disparte ogni considerazione su una formulazione lessicale che appare ancora oggi foriera di dubbi, sembra che il redattore della bozza voglia sposare

l'interpretazione più estensiva dell'art. 2-bis, comma 1-ter, del D.P.R. n. 380/2001, da noi contestata.

Si è dell'avviso, invece, che l'art. 7 dovrebbe essere riformulato al fine di limitare le deroghe (alle distanze minime tra edifici) soltanto per le parti dell'edificio ricostruito perfettamente corrispondenti all'ingombro planoaltimetrico preesistente. In altri termini, si dovrebbe imporre il rispetto delle norme sulle distanze per le parti aggiunte in adiacenza e in sopraelevazione, potendo, al più, far salve le diverse disposizioni degli strumenti urbanistici comunali e, comunque, nel rispetto dei diritti dei terzi.

Quanto detto consentirebbe di riportare la disciplina della ristrutturazione edilizia nell'alveo che le è proprio, in applicazione di questi criteri che costituivano la ratio della previgente normativa e in base ai quali si comprendeva perché nell'ambito degli interventi di mera ristrutturazione, ovvero quelli compiuti salvaguardando, almeno in parte, il preesistente, era consentito di apportare modifiche al volume, alla sagoma, ai prospetti o alle superfici, mentre negli interventi di ristrutturazione con integrale demolizione e ricostruzione era richiesta espressamente la ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma dell'edificio preesistente; in quest'ultima ipotesi, infatti, non esiste più una preesistenza che, nella sua individualità fisica, merita di essere salvaguardata (circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 7.08.2003).

Infine, andrà fatta un'ulteriore riflessione sulla necessità di un coordinamento delle nuove definizioni con le restanti norme che hanno una qualche influenza sugli aspetti trattati (quali, ad esempio, quelle del Codice della Strada) e con gli strumenti urbanistici comunali, al fine di scongiurare

dissonanti ed autoreferenziali interpretazioni.

Pertanto, si ritiene necessario introdurre un meccanismo di recepimento semplificato delle nuove definizioni nei piani regolatori, prevedendo anche un periodo transitorio entro il quale potranno continuare ad applicarsi le definizioni esistenti.

---

**Avv. Roberto Ragone:** *Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila*

**Allegato 3- Riflessioni sulla nuova legge urbanistica sul governo del territorio****Premessa**

Preventivamente si prende atto che la legge opera solo in ambito urbanistico tralasciando l'ipotesi, talvolta avanzata nel dibattito disciplinare, di creare un testo unico urbanistica - edilizia.

Sicuramente è stata portata avanti la proposta più operativa ed attuabile in tempi ragionevoli ed in linea generale si concorda con la volontà e l'opportunità di tenere separati, come è sempre stato nella Regione Abruzzo le tematiche dell'edilizia/vigilanza da quelle dell'urbanistica / governo del territorio.

Si coglie l'occasione, comunque, per sollecitare un immediato intervento anche in ambito edilizio, in quanto la Regione era ferma ad un quadro legislativo definito negli anni '80, sostanzialmente tramite la L.R. n. 52/1989, conseguente alle nuove specificazioni e sollecitazioni introdotte dalla L. n. 47/1985. Ma con la L.R. n. 6/2021 è stata abrogata la L.R. n. 52/1989, lasciando un vuoto enorme e mettendo in difficoltà tutti gli enti locali nell'applicazione di diversi istituti e procedimenti fissati dal D.P.R. n. 380/2001 continuamente richiamati, tra l'altro, in tutti i procedimenti connessi agli attuali incentivi statali noti come eco-sismabonus. Solo per citare un esempio si richiama come la mancanza di una chiara e parametrizzata definizione delle difformità edilizie ( parziale difformità, variazioni essenziali etc etc..) ponga problemi sia nell'individuare il giusto procedimento delle varianti ai permessi (SCIA art. 22 comma 2 bis / P.D.C...) , che nella catalogazione delle difformità ai permessi (parziale difformità o variazione essenziale ) nonchè delle relative sanzione/sanatoria,

temi con il quale si stanno di continuo confrontando sia i tecnici esterni che gli uffici tecnici comunali all'interno delle verifiche di legittimità degli immobili propedeutiche agli interventi di efficientamento energetico e miglioramento sismico.

La Regione Abruzzo non può permettersi assolutamente di lasciare un tale vuoto normativo su tali questioni, tra l'altro esplicitamente delegate alle regioni dal D.P.R. n. 380/2001 (cfr. art. 32, 1° comma DPR 380/2001)

**ALCUNE OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE**

Si prende atto che sono state recepite alcune osservazioni ed una maggiore attenzione ad alcuni temi sollecitata da diversi enti ed istituti in fase di partecipazione intorno al testo delle "Linee Guida".

In particolare emerge una forte connotazione sul risparmio del consumo di suolo e sui temi della rigenerazione e del recupero urbano, che talvolta sembra poco equilibrata, tanto da far emergere alcune incongruenze tra i contenuti della strumentazione urbanistica e l'implementazione di politiche volte al recupero edilizio.

Di seguito si riportano solo alcune osservazioni che si è tentato di organizzare per temi

**1) Rapporto tra pianificazione urbana e incentivi edilizi (artt. 10 e segg.)**

La nuova LUR richiama esplicitamente gli incentivi promossi dal cosiddetto "Decreto Sviluppo" (L. n. 70/2011) come recepiti con L.R. n. 49/2012. All'interno del testo della nuova LUR si realizza una commistione tra dettato normativo di legge,

contenuti della pianificazione locale e politiche che seguono logiche ed obiettivi diversi e di diversa durata temporale. Da una parte la pianificazione che tende a regolamentare nel medio lungo periodo la trasformazione dei tessuti urbani secondo norme che, al minimo, disciplinano dimensione e destinazione degli immobili; dall'altro una politica (il Decreto Sviluppo) che era assolutamente indifferente alla pianificazione (una legge che non parla mai di pianificazione locale !!) e che tende a deregolamentare quanto fissato, per entrambi i suddetti contenuti, il piano locale.

L'obiettivo di introdurre i contenuti, gli incentivi, della L.R. n. 49/2012 all'interno di una legge di lungo periodo, quale la nuova LUR e la possibilità di utilizzarli nei tessuti edilizi esistenti non appena approvato il PUC, si contrappone in parte allo stesso PUC ed ai suoi contenuti.

Il PUC individua ambiti in cui è possibile applicare gli incentivi volumetrici (artt. 11 e 12) per cui il dimensionamento di quelle porzioni di tessuto urbano è di fatto incrementato di circa il 50% senza garanzie per la presenza o previsione di ulteriori dotazioni territoriali, in quanto si può procedere a monetizzazione gli standard da correlati agli incentivi edilizi. Sarebbe stato evidentemente più congruente, all'interno di logiche di pianificazione urbanistica, che dovrebbero sovrintendere alla nuova LUR, permettere dimensionamenti superiori nei tessuti urbani, una loro densificazione, previa verifica degli standard in fase di progettazione del PUC e non certo ammettere incentivi a posteriori, aspetto proprio di una politica e non di un piano.

Ma l'elemento più incongruente è rappresentato dalla possibilità di procedere a mutamenti di destinazioni d'uso, rispetto a quelli fissati dal PUC, attraverso i principi della cosiddetta complementarità

reciproca, di cui all' art. 13 della legge. Ci si chiede a cosa serva fissare destinazioni all'interno del PUC se poi è possibile variarli in funzione del “contesto” o in funzione della cosiddetta compatibilità e complementarità reciproca. Tale ultimo principio è stato tra l'altro oggetto, notoriamente, di diversificate interpretazioni a livello locale che forse la Regione avrebbe dovuto maggiormente indirizzare. Solo per fare un esempio: che la residenza sia “integrabile” con strutture recettive alberghiere significa che posso tranquillamente passare tramite un procedimento edilizio ordinario dall'una all'altra? E fino a che punto sono “integrabili”? Le destinazioni industriali sono “integrabili” con recettività alberghiera e commercio di vicinato? Trasformiamo le destinazioni delle aree artigianali, anche se confermate nei PUC, tramite una norma che permette di derogare alle destinazioni fissate nei PUC?

Ci si chiede quale senso avrebbe, per il progettista del PUC, fissare dimensioni e soprattutto destinazioni se è possibile successivamente, proprio in forza del dettato di una legge regionale, quindi di una disciplina di lungo periodo, derogare a quanto fissato nello strumento urbanistico?

La abrogazione della L.R. n. 49/2012 inoltre eliminerebbe la possibilità di applicare gli incentivi del DL 70/2011 fino all'approvazione di PUC da parte dei comuni, con evidente limitazione delle attuali opportunità di recupero del patrimonio edilizio

## **2) Pianificazione attuativa e comparti**

Si ritiene in primo luogo che a fronte di una giusta semplificazione dei procedimenti inerenti i PAC conformi al PUC, la cui approvazione è rimandato alla Giunta Comunale ai sensi del D.L.

70/2011, appare estremamente farraginoso l'eventuale procedimento di piano attuativo in variante al P.R.G., assimilato al complesso procedimento della variante al P.R.G. La L.R. 18/1983, con l'art. 21 aveva trovato un giusto procedimento che, salvaguardando le necessarie verifiche, non comportava un passaggio procedimentali complessi quali quelli di una variante al P.R.G., per la quale, la nuova LUR, richiama anche giusti istituti di partecipazione, durante la fase di formazione del piano, che appaiono altresì, assolutamente eccessivi per un piano particolareggiato in variante PUC.

Si ritiene che andrebbe almeno specificato, all' interno del cosiddetto "procedimento unico di approvazione dei piani" quali passaggi siano necessari per un PAC che vari la pianificazione generale o introdurre un procedimento semplificato, come previsto nella LUR vigente (attuale art. 21).

Si sottolinea anche la eccessiva distanza tra la dotazione di standard urbanistici da reperire all' interno del territorio urbanizzato (18 mq/ab) e quelli altresì previsti nei piani preventivi all' esterno del territorio urbanizzato (40 mq/abitanti – art. 42 Comma 3). Tale prescrizione probabilmente rappresenta un ulteriore incentivo a limitare il consumo di suolo, ma appare comunque uno standard assai rilevante considerando che, entro un piano particolareggiato, agli standard devono sommarsi anche le aree per viabilità e fasce verdi perimetrali.

Premesso quanto sopra ci si sofferma sulla formazione del PAC ed in particolare sull' istituto del comparto.

Anche in questo caso si richiama l'attuale LUR che all'art. 26 fissava, in maniera estremamente chiara, le modalità di formazione del comparto, come unico strumento, per procedere all'attuazione di

ambiti soggetti a pianificazione attuativa privata, nel caso non si raggiunga l'accordo tra tutti proprietari dei terreni all'interno dei "comparti individuati e perimetrati nel piano"

A) La prima osservazione riguarda la possibilità (art. 55 comma 2) di procedere all' istituzione di comparti secondo perimetri non fissati a priori dal PUC e successivamente alla sua approvazione. Evidentemente ciò permetterebbe la pretestuosa possibilità, da parte di alcuni proprietari di immobili, di procedere alla espropriazione forzata di immobili/aree adiacenti senza alcun procedimento partecipativo a monte (la individuazione dei comparti nel PUC è comunque soggetta a processi partecipativi, come tutti i suoi contenuti). Senza dilungarsi troppo su tale aspetto, si ritiene che la norma sia evidentemente illegittima, lesiva di diritti acquisiti e certificati dalla strumentazione urbanistica generale come approvata e da espungere. La delimitazione degli ambiti in cui è possibile procedere con l'istituto del comparto deve essere fatta in una fase di formazione dello strumento urbanistico, generale o attuativo, soggetta a pubblica partecipazione.

B) Appare piuttosto incongruente, oltre che eccessivamente impegnativa per i comuni, la opportunità, riportata nell'art. 52 di poter richiedere, per ambiti soggetti a pianificazione attuativa privata, la possibilità di attivare un PAC di iniziativa pubblica, da parte dei proprietari, aventi comunque la maggioranza del valore catastale delle aree. Evidentemente, in tal caso è giusta la istituzione del comparto ed il disposto di tale articolo sembra fare una strana commistione tra le procedure del comparto, riportate in articoli successivi, e la formazione di un piano di iniziativa pubblica la cui dichiarazione di pubblica utilità comporterebbe comunque procedimenti espropriativi gravosi per il

comune (come attività) ed una fase progettuale, a carico del comune, che si ritiene inappropriata all'interno di piani di iniziativa privata. Sostanzialmente si ritiene orpelloso e da espungere tutto il secondo periodo dell'art. 52, anche per evidente sovrapposizione con le disposizioni degli artt. 54 e 55.

### **3) Implementazione di indicazioni presenti in testi normativi nazionali**

La legge acquisisce, ma dovrebbe poi approfondire, la possibilità di intervenire su disposizioni del quadro normativo nazionale.

A) La possibilità di intervenire sulle disposizioni dell'art. 9 del DM 1444/68, riportata all'art. 2 bis del D.P.R. n. 380/2001 non trova alcuna applicazione. Si riporta pedissequamente il disposto dell'art. 9 del suddetto DM nel testo vigente, anche con qualche limitazione ulteriore, in quanto le deroghe su limiti di densità edilizia e distanze già previste, dall'art. 9 del DM, all'interno di tutte le pianificazioni attuative con previsioni planivolumetriche, viene limitata agli interventi di riqualificazione urbana, mentre l'art. 9 le permetteva anche per piani preventivi relativi a nuovi insediamenti ("Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche"). Non solo la legge non propone niente di nuovo rispetto alle opportunità riportate all'art. 2 bis del DPR 380/2001 ("...le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444"), ma restringe anche alcune

opportunità finora fissate dal quadro legislativo nazionale.

### **4) Pianificazione comunale**

Relativamente alla pianificazione comunale, fermo restando quanto sopra riportato per la pianificazione attuativa, ritenendo che, come nelle altre regioni, vi sarà una giusta fase di prima applicazione e monitoraggio della legge che permetterà di valutare le innovazioni riportate nella nuova LUR per la pianificazione locale, si vogliono solo sottolineare due questioni:

A) Per quanto riguarda le dotazioni territoriali, si richiama, nell'art. 17, l'elenco presente nella L.R. 89/98, superato da diversi passaggi normativi; attualmente le dotazioni territoriali (urbanizzazioni primarie e secondarie) sono riportate nell'art. 16 del DPR 380/2001 il cui elenco è assolutamente più esaustivo ed eventualmente andrebbe integrato.

B) Per quanto riguarda la pianificazione e le competenze dei comuni, ci si vuole solo soffermare sul Programma di sviluppo aziendale. Si sottolinea che in carenza del regolamento di cui all'art. 62 è di fatto sospesa ogni possibilità edificatoria nei territori agricoli.

### **5) Fase di transizione tra le due leggi e misure di salvaguardia**

Andrebbe complessivamente meglio disciplinata la fase di salvaguardia e di prima applicazione della legge.



In primo luogo, non appare ben disciplinata la fase di salvaguardia successivamente all'adozione degli strumenti urbanistici.

Vi sono inoltre alcune fasi del passaggio tra i due quadri normativi piuttosto critici:

A) La mancata perimetrazione del territorio urbanizzato di cui all'art. 8 comma 4, da effettuarsi nei 90 giorni successivi all'approvazione della legge (termine assolutamente impossibile da rispettare vista le problematiche e gli effetti che tali perimetrazione comporta e di cui non viene chiarito il procedimento in prima approvazione, ma si rimanda solo ai principi dell' art. 39) non permette il rilascio di alcun titolo abilitativo edilizio per nuova edificazione neanche nei tessuti consolidati, Tale passaggio normativo, correlato anche ai seguenti comporterà il blocco totale dell' edilizia.

B) La legge abroga la LR 49/2012 e permette l'uso di analoghi incentivi solo a PUC approvati, quindi anni dopo l'approvazione della legge. Si passa da una fase forse un po troppo deregolamentata, anche in funzione di alcune leggi regionali, ad una fase di eccessive restrizioni per il recupero edilizio e la riqualificazione urbana.

C) Nelle zone Rurali nella fase tra approvazione della legge e approvazione dei PUC sembrano possibili solo gli interventi di cui all' art. 60, piuttosto limitati, per cui si bloccherebbero sostanzialmente molte attività ed iniziative nelle aree agricole, anche a fronte di finanziamenti esterni. L'obbligo di individuare il territorio urbanizzato e quindi, per residualità, quello rurale non pare porre dubbi sulla immediata efficacia della legge nelle aree "rurali" a fronte delle disposizioni dei PRG vigenti e quindi il blocco della zonizzazione agricola e delle disposizioni degli attuali, vigenti, PRG.

D) Analogo problema pone la condizione, fissata all' 62, che prescrive di approvare un Regolamento regionale sui Piani di Sviluppo Aziendale prima del rilascio di qualsiasi titolo edilizio, rimandando a tempi lunghi e soprattutto indefiniti ogni intervento in zona agricola. Va inoltre chiarito se il Programma di Sviluppo Aziendale può prevedere (e con quali parametri urbanistico edilizio) interventi edilizi di tipo turistico recettivo, sociale, sanitario .... Altrimenti non è chiara la disciplina urbanistica per tali interventi.

E) L' Art. 69 prevede che la mancata approvazione del PUC entro tre mesi dalla conferenza di servizi finale comporti "l'inefficacia dell'intero procedimento di approvazione". Tale disposizione appare estremamente vessatoria, a fronte delle possibilità che tale termine possa essere superato anche per motivazioni esterne alla amministrazione o comunque incidentali (decadenza del sindaco, fase elettorale, emergenze varie, epidemiche per fare un esempio recente).

F) non risulta chiaro l'esito dei piani attuativi adottati e di cui non si sia concluso l'iter di approvazione (Piani di Lottizzazione, Piani di recupero, Programmi integrati etc.) al momento di approvazione della legge; a meno che non sia possibile ricondurli nel territorio urbanizzato (che per alcune lottizzazioni appare difficile, essendo per principio ambiti da urbanizzare) non è esplicitato il futuro di tali strumenti urbanistici già avviati.

---

**Arch. Mauro Mariani:** *Dirigente Ripartizione Urbanistica Edilizia del Comune di Avezzano*



Presidente  
**Arch. Claudio Esposito**



Direzione e coordinamento scientifico  
**Geom. Salvatore Di Bacco**  
Responsabile dell'Area Edilizia  
e Urbanistica del Comune di Raiano (AQ)  
Comitato Scientifico UNITEL



**www.unitel.it** 



**segreteria@pec.unitel.it**

Si ringraziano gli autori dei contributi presenti in questa relazione di sintesi:

**Avv. Roberto Ragone:** Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

**Arch. Mauro Mariani:** Dirigente Ripartizione Urbanistica Edilizia Comune di Avezzano

**Geom. Antonio Polidoro:** Ex Responsabile Area Tecnica Comune di Introdacqua

Publicato nel mese di Aprile 2022.