

Luci ed ombre del Piano Casa



Le misure di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, definite correntemente Piano Casa, avrebbero dovuto dar luogo a programmi di rigenerazione urbana e di incremento del patrimonio abitativo, da avviare tramite la semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie, con l'adozione di mirati interventi legislativi coordinati tra lo Stato e le Regioni. I provvedimenti assunti dalle Regioni, in totale autonomia, non risultano assistiti dal pur concordato intervento legislativo nazionale, né riescono a ricucire il frammentato quadro della regolamentazione del governo del territorio.

Premessa

Quello che correntemente viene definito «Piano casa» è costituito dall'insieme di provvedimenti regionali contenenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, assunti in attuazione dell'Intesa sottoscritta il 1° aprile 2009 fra Stato, Regioni ed Enti locali (pubblicata sulla G.U. n.98 del 29 aprile 2009).

In attuazione dell'Intesa le Regioni si sono impegnate a regolamentare, con proprie leggi, forme di incentivazione volumetrica (finalizzate a migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici e favorire l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili), che consentano di:

- a) realizzare ampliamenti *«entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi»*;
- b) realizzare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento entro il limite del 35% della volumetria esistente;
- c) introdurre *«forme semplificate e celeri»* per l'attuazione degli interventi *«in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale»*.

Gli interventi autorizzabili non possono essere riferiti ad edifici abusivi, ovvero localizzati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Nella definizione dei propri provvedimenti, le Regioni possono «*promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica*», individuare ambiti esclusi dall'attuazione degli interventi ovvero nei quali favorirne l'attuazione «*con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate*».

In attuazione dell'Intesa il Governo si impegna ad emanare un decreto-legge «*i cui contenuti saranno concordati con le regioni e il sistema delle autonomie con l'obiettivo precipuo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia*».

Viene infine richiamato l'Accordo, già sottoscritto il 5 marzo 2009 fra Governo e Regioni in merito al sostegno dell'edilizia residenziale pubblica, che ha dato luogo al «Piano nazionale per l'edilizia abitativa» (previsto dall'articolo 11 della legge 133/2008; oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale¹), anch'esso definito Piano Casa in alcuni documenti ufficiali.

I provvedimenti assunti

Nel corso dell'anno 2009 le Regioni hanno provveduto a dare attuazione a quanto previsto dall'Intesa, ad eccezione della Calabria e della Sicilia, che hanno assunto provvedimenti, come appresso precisato, nel 2010, e della Provincia autonoma di Trento che, quali misure di sostegno per fronteggiare la crisi nel settore edilizio, nella propria legge finanziaria di assestamento ha previsto la concessione di contributi economici per il recupero di unità abitative e di parti comuni condominiali (articolo 4 della LP 2/2009).

Nella Regione Calabria il Presidente della Giunta regionale, nella qualità di commissario *ad acta*, con decreto n. 24 del 9 febbraio 2010 ha approvato la L.R. 11 febbraio 2010 n. 5 «*Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie*

locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia», che si limita a recepire l'Intesa, rinviandone l'applicazione ad un regolamento regionale da approvare nei successivi 60 giorni. Legge impugnata dal Consiglio dei Ministri il 12 marzo 2010.

La Regione Sicilia ha approvato la propria legge il 23 marzo 2010.

Da parte sua il Governo ha adottato uno schema di decreto-legge, che dichiara di aver reso disponibile per la prevista concertazione, il cui testo tuttavia non è stato divulgato.

In questa sede non si vuole fare una disamina delle procedure autorizzative connesse alle incentivazioni volumetriche, che le Regioni hanno assunto con diversi provvedimenti, sia legislativi sia regolamentari; per altro modificati ed integrati in un breve lasso di tempo, dei quali il BLT ha fornito una tempestiva e puntuale informazione.

Tenendo presente che, storicamente, gli interventi di natura straordinaria, dopo un iniziale periodo di applicazione/sperimentazione, sono stati recepiti nelle procedure ordinarie, appare opportuno tentare un esame della coerenza dei provvedimenti legislativi regionali (il cui elenco è riepilogato nella tabella allegata) assunti con l'obiettivo di semplificazione procedurale (a sostegno del settore edilizio) e di contestuale orientamento del prodotto edilizio verso una sostenibilità sia qualitativa sia ambientale.

La comparazione dei provvedimenti evidenzia un quadro normativo che risulta difficile definire «coordinato».

Solo due Regioni (Friuli Venezia Giulia e Umbria) hanno inserito gli interventi straordinari all'interno di provvedimenti organici, rispettivamente in materia edilizia e in materia di governo del territorio.

L'adozione del provvedimento ha costituito occasione per modificare la legislazione in materia di governo del territorio per la Regione Emilia Romagna e per la Provincia autonoma di Bolzano, e la disciplina dell'attività edilizia per la Regione Marche.

Altre Regioni hanno modificato le proprie legislazioni disciplinanti settori affini o concorrenti. Il Piemonte apporta singoli aggiustamenti di semplificazione procedurale in materia edilizia e urbanistica.

¹ La Corte Costituzionale, con sentenza 121/2010, ha censurato alcuni aspetti del programma; in particolare – per quanto di interesse nel contesto dell'argomento che stiamo esaminando – sono state censurate la possibilità di realizzare programmi integrati di promozione di edilizia residenziale non orientati «*alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli*»; nonché la possibilità che il programma degli interventi regionali possa essere approvato anche in assenza del perfezionamento dell'Intesa Stato-Regioni.

La Valle d'Aosta integra la normativa in materia di strutture ricettive. La Toscana istituisce il sistema informativo sull'efficienza energetica. Il Lazio integra le normative in materia di urbanistica, di programmi integrati e di recupero dei sottotetti. Il Molise disciplina il mutamento di destinazione d'uso. La Campania modifica le procedure in materia di difesa del territorio dal rischio sismico. La Puglia integra le norme sulla rigenerazione urbana. La Sardegna modifica la normativa in materia di beni paesaggistici.

Oltre a disciplinare gli interventi di ampliamento previsti in sede di Intesa, alcune Regioni hanno varato ulteriori tipologie di interventi. Il Piemonte prevede di attuare programmi di rigenerazione urbana e di concedere incentivi per la delocalizzazione di attività imprenditoriali nelle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA). La Valle d'Aosta propone un piano di valorizzazione immobiliare del patrimonio edilizio comunale. La Lombardia prevede la riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna incentivano gli interventi di demolizione e delocalizzazione della ricostruzione.

Per quanto riguarda le *«opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate»* e la *«coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale»*, la situazione appare particolarmente articolata.

La Regione Umbria, che ha disciplinato le norme all'interno di una organica legislazione urbanistica, dispone che le regole dettate a tal fine prevalgano sulle previsioni degli strumenti urbanistici, salvo le esclusioni deliberate dai Comuni *«in ragione delle caratteristiche paesaggistiche e ambientali, nonché del grado di saturazione edilizia esistente»*.

La Regione Friuli Venezia Giulia, che ha disciplinato le norme all'interno di una organica legislazione edilizia, dispone che gli interventi possano essere realizzati in deroga *«alle distanze, alle altezze, alle superfici e ai volumi previsti dagli strumenti urbanistici comunali»*, ma non in deroga *«alle leggi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio e in materia ambientale, alle distanze minime previste dal codice civile ovvero in deroga alle altre leggi di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia»* né in deroga *«alle prescrizioni tipologico-architettoniche o di abaco contenute negli strumenti urbanistici vigenti»*. Vengono inoltre disciplinate le condizioni alle quali può essere rilasciato un titolo abilitativo in assenza di strumento urbanistico attuativo.

La Provincia autonoma di Bolzano, che ha adottato il provvedimento modificando la propria L.U.P., consente la deroga *«ai limiti di cubatura e di altezza degli edifici, osservando tutte le altre disposizioni stabilite dalla legge urbanistica provinciale, dai regolamenti e dagli strumenti di pianificazione urbanistica»*.

La Regione Emilia Romagna, la quale anche ha adottato il provvedimento modificando la propria L.U.R., consente gli interventi di ampliamento *«qualora per gli stessi siano consentiti, dagli strumenti urbanistici vigenti ed adottati, interventi di ripristino edilizio e di ristrutturazione edilizia e urbanistica»*, salvo quanto deliberato dai Comuni in merito alle esclusioni *«per ragioni di ordine urbanistico, edilizio, paesaggistico, ambientale e culturale»* ovvero ai limiti differenziati stabiliti *«in relazione alle caratteristiche proprie dei singoli ambiti e del diverso loro grado di saturazione edilizia»*. Stabilisce inoltre che gli interventi possono essere realizzati *«anche in assenza di piano urbanistico attuativo eventualmente previsto»*, senza tuttavia disciplinarne le modalità.

La Regione Marche, che ha adottato il provvedimento modificando la propria legge edilizia, demanda ai Comuni la definizione delle deroghe ai parametri urbanistico-edilizi stabiliti dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti edilizi, nel rispetto tuttavia dei limiti posti dal D.M. 1444/1968, salvo le deroghe già introdotte dal d.lgvo 115/2008 in materia di efficienza energetica degli edifici.

Le altre Regioni hanno adottato i provvedimenti straordinari in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi, ponendo alcune specifiche prescrizioni.

La Regione Toscana, la prima in ordine temporale ad adottare il provvedimento, stabilisce che gli incrementi volumetrici possano essere realizzati *«su edifici abitativi per i quali gli strumenti della pianificazione territoriale, gli atti di governo del territorio o gli strumenti urbanistici generali dei comuni consentono la ristrutturazione edilizia [ovvero: la sostituzione edilizia] con addizioni funzionali o incrementi volumetrici ulteriori rispetto a quelli ammessi ...; nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime dei fabbricati»* ed in presenza di ulteriori condizioni specificate nel medesimo provvedimento.

La Regione Basilicata, che aveva già previsto la possibilità di conferire premi di cubatura o di superficie utile lorda *«al fine di promuovere la realizzazione di complessi insediativi ed interventi edilizi»*

eco-compatibili» (articolo 11 della legge finanziaria regionale 28/2008), stabilisce che gli interventi debbano «rispettare i limiti di distanze previsti dagli strumenti urbanistici vigenti».

La Regione Puglia, che aveva già previsto la possibilità di consentire «un surplus di capacità edificatoria» in ambiti a prevalente destinazione residenziale individuati da Comuni ad elevata tensione abitativa (L.R. 12/2008), dispone che gli interventi siano realizzati «nel rispetto delle altezze massime e delle distanze minime previste dagli strumenti urbanistici. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, si applicano altezze massime e distanze minime previste dal d.m. lavori pubblici 1444/1968».

La Regione Lombardia prescrive che la realizzazione degli interventi non possa «determinare il superamento dell'indice fondiario e del rapporto di copertura previsti dallo strumento urbanistico, vigente o adottato, di più del 50 per cento, nonché il superamento di quattro metri dell'altezza massima consentita dallo stesso».

La Regione Veneto concede un maggiore premio di cubatura agli interventi di sostituzione edilizia «oggetto di un piano attuativo».

La Regione Liguria ammette gli interventi in deroga «fatto salvo il rispetto delle distanze dai fabbricati ivi previste e della dotazione dei parcheggi pertinenziali».

La Regione Marche consente la modifica della destinazione d'uso - da non residenziale a residenziale - degli edifici ricadenti in zona territoriale omogenea B e C «a condizione che esso sia compatibile con la destinazione di zona prevista dagli strumenti urbanistici e garantisca il rispetto degli standard urbanistici ..., ovvero l'intervento rientri in un programma di riqualificazione urbanistica».

La Regione Lazio stabilisce che «ai fini dell'attuazione della presente legge, i parametri urbanistici ed edilizi della volumetria o della superficie utile, utilizzati per il calcolo dei volumi o delle superfici degli edifici esistenti nonché degli edifici compresi nei piani previsti dalla presente legge, devono essere gli stessi utilizzati per il calcolo degli ampliamenti».

La Regione Abruzzo prescrive che gli interventi «non possono derogare da norme nazionali in merito a distanze ed altezze, con particolare riferimento agli artt. 8 e 9 del DM 1444/68».

La Regione Sicilia ammette gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici «purché nel rispetto

delle distanze minime stabilite da norme legislative vigenti ed in conformità alla normativa anti-sismica».

Infine, per quanto riguarda il pagamento degli oneri di costruzione e di urbanizzazione, le leggi regionali offrono un ventaglio di scelte procedurali, che spaziano dal loro abbuono con finalità incentivante alla «monetizzazione» degli standard urbanistici.

Alcune considerazioni

I provvedimenti precedentemente descritti, assunti - come già detto - con l'obiettivo di semplificare le procedure del settore edilizio ed orientarlo verso una sostenibilità sia qualitativa sia ambientale, nonostante l'Intesa sul cd Piano Casa li abbia previsti quali strumenti congiunturali per il superamento della crisi economica, nella loro formulazione introducono (seppure in maniera non lineare e a volte contraddittoria) modifiche strutturali alle regole che sovrintendono al governo del territorio, in particolare per quanto riguarda gli interventi di demolizione e ricostruzione.

In assenza del manifestarsi degli effetti attesi in termini di interventi realizzati e di nuove volumetrie edificate, molte critiche sono state indirizzate alla mancata semplificazione delle procedure di autorizzazione e al (presunto) eccessivo potere attribuito ai Comuni nel controllo del territorio e nella vigilanza dell'attività edilizia.

Nonostante il fallimento delle esperienze di semplificazione legate al principio della deregolamentazione, che ha caratterizzato gli anni '90 del secolo scorso con significative prosecuzioni nel primo decennio del secolo attuale, stenta ancora a farsi strada un concetto di semplificazione ancorato a procedure di chiara applicazione (in negativo, si può richiamare la babele delle procedure di certificazione dell'efficienza energetica in edilizia) tramite regole che non lascino spazio alla discrezionalità nella loro attuazione.

Inoltre, nonostante il ricorso allo strumento dell'Intesa Istituzionale per l'adozione di mirati interventi legislativi coordinati tra lo Stato e le Regioni, non sembra ancora maturata la capacità di dare concreta attuazione alla riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto un'architettura istituzionale fondata su una pluralità di livelli di governo (Stato-Regioni-Enti locali) che operino sulla base dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Nel sito ufficiale del Governo² si illustra *«la proposta di un Piano casa consistente in due progetti: il primo dà la possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione. Il secondo, riguarda la semplificazione delle procedure burocratiche inerenti lavori di edilizia»*.

Appare evidente che, al di là delle esigenze propagandistiche, gli interventi affidati ai singoli cittadini saranno limitati agli immobili individuali e/o di piccola dimensione. I grandi interventi di sostituzione edilizia inevitabilmente saranno frutto di una specifica iniziativa imprenditoriale, in particolare quando realizzati con la delocalizzazione dell'immobile e/o all'interno di un programma urbano (comunque finalizzato e/o denominato).

I provvedimenti assunti richiamano infatti, anche se non apertamente dichiarato, il problema - già da tempo dibattuto - della necessità di procedere alla **densificazione** delle aree urbane, per preservare il territorio dalle conseguenze di una eccessiva antropizzazione, che in luogo di migliorare la qualità della vita crea nuovi problemi da affrontare e risolvere (come drammaticamente ci hanno ricordato i recenti eventi alluvionali e/o franosi).

La densificazione urbana è un problema già affrontato dalla normativa urbanistica ed edilizia, con i provvedimenti per il recupero dei sottotetti a fini abitativi. La Regione Lombardia, che per prima ha adottato un simile provvedimento (L.R. 15/1996, abrogata dalla L.U.R. 12/2005 che ne ha recepito i contenuti), lo ha promosso *«con l'obiettivo di contenere il consumo di nuovo territorio e di favorire la messa in opera di interventi tecnologici per il contenimento dei consumi energetici»*.

Il recupero dei sottotetti è stato quindi esteso, nella legislazione di altre Regioni, anche ad altri ambienti (portici, seminterrati, ecc.); mentre la Regione Piemonte ha promosso il recupero funzionale dei rustici (L.R. 9/2003), intendendo per tali *«i manufatti edilizi esistenti realizzati anteriormente al 1° settembre 1967 delimitati da tamponamenti, individuati a catasto terreni o edilizio urbano ed utilizzati a servizio delle attività agricole o per funzioni accessorie della residenza o di altre attività economiche considerate compatibili con la destinazione residenziale dai vigenti regolamenti e dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti»*.

Per quanto riguarda la concessione di incrementi volumetrici, nella precedente esposizione abbiamo già visto come due Regioni (Basilicata e Puglia), in un periodo antecedente alla sottoscrizione dell'Intesa, abbiano provveduto a consentire il riconoscimento di un premio di cubatura ovvero di un surplus di capacità edificatoria (diversa terminologia per un medesimo effetto) con finalità analoghe a quelle che sovrintendono alle norme varate in attuazione del Piano Casa.

La densificazione edilizia è stato anche, di fatto, uno degli obiettivi prioritari dei programmi di rigenerazione urbana (variamente denominati) avviati negli anni '90 del secolo scorso, con le medesime impostazioni derogatorie, che le attuali leggi regionali richiamano, integrandole e/o innovandole.

La novità vera dei provvedimenti attuali è l'accoglimento dell'orientamento (manifestatosi all'inizio del secolo attuale) a conseguire la sostenibilità ambientale dell'edilizia, con una particolare attenzione alle problematiche dell'efficienza energetica, che pone l'attenzione anche sulla opportunità di procedere alla **sostituzione** della parte di edilizia, realizzata prevalentemente negli anni 60-80 del secolo scorso, priva di pregio architettonico e di qualità urbana, ed inadeguata ad ospitare le funzioni richieste.

Le norme descritte richiamano la necessità/opportunità di realizzare un patrimonio abitativo con migliori prestazioni, strutturali e di efficienza energetica, come definite dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche, da inserire in un contesto nel quale i valori paesaggistico/ambientali siano riconosciuti e valorizzati. Tuttavia questo aspetto, allo stato attuale, risulta non ancora coerentemente normato, e soprattutto non coordinato né con le leggi urbanistiche regionali né con i provvedimenti settoriali precedentemente richiamati (come si evince chiaramente dal quadro sinottico delle tabelle allegate).

La sostenibilità ambientale degli interventi edilizi spesso viene fatta coincidere (in maniera confusa, o comunque limitata) con il rendimento energetico degli edifici, da migliorare in termini di efficienza dell'immobile, risparmio nei consumi e impiego di fonti rinnovabili.

Nessuno sembra essersi posto seriamente il problema della **sostenibilità dell'insediamento antropico**. Il processo evolutivo degli standard urbanistici

² http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/

dal dato quantitativo al contenuto qualitativo, pur avviato³, appare bloccato nell'apparente disinteresse. Il collegamento organico con la tutela fisica del territorio (salvaguardia delle risorse idriche, difesa idrogeologica, ecc.) trova un forte ostacolo in una pluralità di competenze istituzionali, che si sostanziano in un eccesso di strumenti di pianificazione che impediscono il rilascio di una autorizzazione unica in grado di valutare contestualmente tutti gli elementi di rischio, da attenuare o da eliminare, e tutti gli aspetti da tutelare e valorizzare.

La stessa disciplina urbanistica sembra incapace di risolvere l'antica contraddizione del piano comunale, le cui previsioni edificatorie sono a tempo indeterminato (avendo la giurisprudenza vanificato il termine decennale degli strumenti attuativi), mentre le previsioni di attuazione delle aree a standard sono soggette ad un vincolo espropriativo la cui validità ha un limite quinquennale (elevabile a dieci anni, a particolari condizioni). Contraddizione accentuata dalla contestuale presenza del vincolo di inedificabilità – di fatto – costituito dalle aree soggette a piani attuativi, da adottare ma mai adottati.

L'inedificabilità conseguente alla mancanza di un limite temporale per l'adozione di uno strumento attuativo rappresenta un problema evidenziato da tempo, anche sulla base della relativa giurisprudenza⁴, che è stato affrontato e regolamentato – all'interno dei provvedimenti precedentemente illustrati – solo dalla Regione Friuli Venezia Giulia, mentre la Regione Emilia Romagna ne ha decretato la non obbligatorietà, senza specificarne le condizioni.






Le Regioni non hanno colto l'occasione – nei provvedimenti esaminati – di disciplinare le modali-


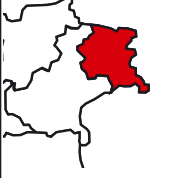



tà per destinare all'edilizia residenziale le aree derivanti da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, nonostante la presenza di aree in esubero destinate a standard, già acquisite e non utilizzate a tal fine, ancora nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne hanno chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permutate. Destinazione che potrebbe essere resa possibile già da quanto previsto dalla legge finanziaria 244/2007, la quale ha stabilito (articolo 1, commi 258 e 259) che negli strumenti urbanistici, in via provvisoria «fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio ..., in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime ... di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n.1444, ... [devono essere] definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita ... di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione».







In conclusione, i provvedimenti assunti in attuazione dell'Intesa per il cd Piano Casa non appaiono in grado di trasformare soluzioni di emergenza in misure straordinarie, dalla cui sperimentazione fare derivare procedure di ordinaria applicazione. Contestualmente, pur considerando le inadempienze del Governo centrale sia per lo specifico provvedimento sia per la necessaria riforma urbanistica, le Regioni non sono apparse all'altezza del compito di introdurre norme straordinarie che tengano conto di un ridisegno coerente del governo del territorio, che era e rimane frammentato in una pluralità di norme specifiche e settoriali, spesso non coordinate tra loro. ■






3 Ad esempio, nella L.U.R. 1/2005 della Toscana, è riscontrabile il tentativo di superare il concetto «quantitativo» degli standard urbanistici per pervenire ad una definizione della «qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio»; procedendo, tramite provvedimenti di natura regolamentare, alla individuazione della quantità e della qualità delle infrastrutture e dei servizi ritenuti necessari.

4 Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che «la previsione dello strumento urbanistico generale sulla indefettibilità dello strumento attuativo non ha contenuto espropriativo, in quanto mira alla razionalità dell'assetto urbanistico» (tra le altre: Sezione V, sentenza 1013/2004; Sezione IV, sentenza 4812/2003), per cui «a fronte di norme di piano che impongono l'approvazione di strumenti urbanistici attuativi, la possibilità di rilasciare licenze o concessioni edilizie singole è tradizionalmente limitata ai casi eccezionali in cui l'intervento ricada in zone ormai completamente urbanizzate e dotate di tutti i servizi necessari, tenuto conto che in tale evenienza lo strumento attuativo medesimo non avrebbe più alcuna funzione utile da svolgere» (Sezione V, sentenza 1013/2004), e risulta infondata ogni censura per l'omessa previsione di un limite temporale per l'adozione di uno strumento attuativo, in quanto «tranne il caso limite in cui vi sia il cd lotto intercluso in un contesto integralmente urbanizzato - il piano attuativo, previsto dallo strumento urbanistico come presupposto dell'edificazione, non ammette equipollenti, nel senso che in sede amministrativa o in quella giurisdizionale non possono essere effettuate indagini volte a verificare se sia tecnicamente possibile realizzare costruzioni, che ad avviso del legislatore incidono negativamente sul razionale assetto del territorio, vanificando la funzione del piano attuativo» (Sezione IV, sentenza 531/2008).

Regione	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Piemonte 	L.R. 14 luglio 2009 n. 20 «Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica»	L.R. 6 agosto 1998, n. 21 «Norme per il recupero a fini abitativi di sottotetti» L.R. 29 aprile 2003, n. 9 «Norme per il recupero funzionale dei rustici»	L.R. 9 aprile 1996 n.18 «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179» L.R. 14 luglio 2009 n. 20 «Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica»; (Articolo 11 – Interventi di riqualificazione edilizia)	L.R. 28 maggio 2007 n.13 «Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia»
Valle d'Aosta 	L.R. 4 agosto 2009 n. 24 «Misure per la semplificazione delle procedure urbanistiche e la riqualificazione del patrimonio edilizio in Valle d'Aosta. Modificazioni alle LL.RR. 6 aprile 1998, n. 11 e 27 maggio 1994, n. 18»		L.U.R. n.11/1998 (Art. 45 - Progetti operativi integrati; Art. 51 - Programmi integrati, intese e concertazioni per la riqualificazione del territorio)	L.R. 18 aprile 2008 n. 21 «Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia»
Lombardia 	L.R. 16 luglio 2009 n. 13 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia»	L.U.R. 12/2005 ; Titolo IV «Attività edilizie specifiche» - Capo I «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti» (articoli 63 – 65). Sostituisce e abroga LR 15/1996	L.U.R. n.12/2005 (Titolo VI - Capo I «Disciplina dei programmi integrati di intervento»; articoli 87-94) L.R. 4 luglio 1986 n.22 «Promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente» L.R. 23 febbraio 2004 n.3 «Disposizioni in materia di programmazione negoziata con valenza territoriale»	D.G.R. 26 giugno 2007 n.5018 «Disposizioni per l'efficienza energetica in edilizia» Decreto dirigenziale 20 dicembre 2007 n.16188 «Linee orientative per l'incattivazione al riutilizzo delle aree urbane compromesse attraverso la promozione dell'edilizia sostenibile»
Pr. autonoma di Trento 	L.P. 28 marzo 2009 n. 2 «Legge finanziaria di assestamento 2009»; articolo 4 «Misure per fronteggiare la crisi del settore edilizio»		L.P. 15 gennaio 1993 n.1 «Norme per il recupero degli insediamenti storici e interventi finanziari nonché modificazioni alla legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22» (articolo 14)	L.U.P. 1/2008 – Titolo IV «Disposizioni in materia di edilizia sostenibile e libretto di fabbricato» (articoli 81-96) D.P.G.P. 13 luglio 2009 n.11-13/Leg «Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del Titolo IV della LP 4 marzo 2008 n.1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)»
Pr. autonoma di Bolzano 	L.P. 1/2009, articolo 51 «Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, recante «Legge urbanistica provinciale»» D.G.P. 15 giugno 2009 n. 1609 «Direttive ai sensi dell'articolo 127 comma 2 della legge urbanistica provinciale, legge 11 agosto 1997, n. 13 e seguenti (Riqualificazione energetica di edifici esistenti con ampliamento)»			L.U.P. 1/2008 – Titolo IV «Disposizioni in materia di edilizia sostenibile e libretto di fabbricato» (articoli 81-96) D.P.G.P. 13 luglio 2009 n.11-13/Leg «Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del Titolo IV della LP 4 marzo 2008 n.1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)»

Regione	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Veneto 	L.R. 8 luglio 2009 n. 14 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche»	L.R. 6 aprile 1999 n. 12 «Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi»	L.U.R. n.11/2004 (Art. 19 – Piano urbanistico attuativo)	L.R. 9 marzo 2007 n. 4 «Iniziativa ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile»
Friuli Venezia Giulia 	L.R. 11 novembre 2009 n. 19 «Codice regionale dell'edilizia»; Capo VII «Disposizioni straordinarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» (articoli 57-60)		L.U.R. n.5/2007 (Art.25 – Piani attuativi comunali)	L.R. 18 agosto 2005 n. 23 «Disposizioni in materia di edilizia sostenibile» D.P.G.R. 01 ottobre 2009 n.0274/Pres. «Regolamento recante procedure per la certificazione VEA di sostenibilità energetico ambientale degli edifici, di cui all'art. 6 bis, della L.R. 18 agosto 2005, n. 23, "Disposizioni in materia di edilizia sostenibile"»
Liguria 	L.R. 3 novembre 2009 n. 49 «Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio»	L.R. 6 agosto 2001 n. 24 «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»	L.R. 27 marzo 1998 n.14 «Interventi per la riqualificazione dei siti produttivi e per la rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie urbane» (modificata dalla L.R. 2/2003)	L.R. 29 maggio 2007 n.22 «Norme in materia di energia» - Titolo IV «Rendimento energetico degli edifici» (articoli 24-32) R.R. 22 gennaio 2009 n. 1 «Regolamento di attuazione articolo 29 della legge regionale 29 maggio 2007 n. 22 recante: "Norme in materia di certificazione energetica degli edifici"»
Emilia Romagna 	L.R. 6 luglio 2009 n. 6 «Governo e riqualificazione solidale del territorio»; Titolo III «Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo» (articoli 51-56)	L.R. 6 aprile 1998 n. 11 «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»	L.R. 3 luglio 1998 n.19 «Norme in materia di riqualificazione urbana»	Deliberazione Assemblea Legislativa 4 marzo 2008, n. 156 «Approvazione atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici»
Toscana 	L.R. 8 maggio 2009 n. 24 «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»		L.U.R. n.1/2005 (Art. 74 - Programmi complessi di riqualificazione insediativi)	L.U.R. 1/2005, articolo 37 DPGR 9 febbraio 2007 n.2 «Linee guida per l'edilizia sostenibile in Toscana» D. P. G.R. 25 febbraio 2010, n. 17/R «Regolamento di attuazione ... Disciplina della certificazione energetica degli edifici. Attestato di certificazione energetica»

Regione	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Umbria 	L.R. 26 giugno 2009 n. 13 «Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente» - Capo II "Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti" (articoli 33-38)		L.R. 11 aprile 1997 n.13 «Norme in materia di riqualificazione urbana»	L.R. 18 novembre 2008, n. 17 «Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi» D.G.R. 28 settembre 2009 n.1322 «Modifica e aggiornamento del Disciplinary Tecnico per la valutazione della sostenibilità ambientale degli edifici di cui all'art. 4 della L.R. 17/2008»
Marche 	L.R. 8 ottobre 2009 n. 22 «Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile»		L.R. 23 febbraio 2005, n.16 «Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate»	L.R. 17 giugno 2008 n. 14 «Norme per l'edilizia sostenibile»
Lazio 	L.R. 11 agosto 2009 n. 6 «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale»	L.R. 16 aprile 2009 n. 13 «Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti»	L.R. 26 giugno 1997 n.22 «Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del Territorio della Regione»	L.R. 27 maggio 2008 n. 6 «Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e bioedilizia»
Abruzzo 	L.R. 19 agosto 2009 n. 16 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio»	L.R. 26 aprile 2004 n.15 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004 - 2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)»; articolo 85 «Norme in materia di recupero abitativo dei sottotetti»	L.R. 27 aprile 1995 n.70 «Modifiche ed integrazioni alla LR 12- 4- 1983, n. 18: Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo» (articolo 20; che introduce gli articoli 30-bis e 30-ter della L.U.R. 18/1983)	L.R. 19 agosto 2009, n. 16 «Intervento regionale a sostegno del settore edilizio»; Titolo II "Interventi per il miglioramento della qualità energetica degli edifici e per il risparmio idrico" (articoli 14-16)
Molise 	L.R. 11 dicembre 2009 n. 30 «Intervento regionale straordinario volto a rilanciare il settore edilizio, a promuovere le tecniche di bioedilizia e l'utilizzo di fonti di energia alternative e rinnovabili, nonché a sostenere l'edilizia sociale da destinare alle categorie svantaggiate e l'edilizia scolastica»	L.R. 18 luglio 2008 n. 25 «Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati dei porticati»	L.R. 11 giugno 1999 n. 17 «Disciplina del procedimento per l'accordo di programma»	L.R. 27 maggio 2005, n. 23 «Norme quadro per la promozione dell'eco qualità nell'edilizia residenziale pubblica e privata»
Campania 	L.R. 28 dicembre 2009 n. 19 «Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa»	L.R. 28 novembre 2000, n. 15 «Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti»	L.R. 19 febbraio 1996 n.3 «Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione della legge 17 febbraio 1992, n. 179»	

Regione	Rilancio attività edilizia	Recupero sottotetti	Rigenerazione urbana	Edilizia sostenibile
Puglia 	L.R. 30 luglio 2009 n. 14 « <i>Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale</i> »	L.R. 15 novembre 2007 n. 33 « <i>Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate</i> »	L.R. 11 maggio 1990 n.26 « <i>Programmi integrati di interventi per la riqualificazione urbana</i> » L.R. 29 luglio 2008 n.21 « <i>Norme per la rigenerazione urbana</i> »	L.R. 10 giugno 2008 n. 13 « <i>Norme per l'abitare sostenibile</i> »
Basilicata 	L.R. 7 agosto 2009 n. 25 « <i>Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente</i> »	L.R. 4 gennaio 2002 n. 8 « <i>Recupero dei sottotetti e dei locali seminterrati ed interrati esistenti</i> » Sostituisce e abroga LR 5/1998	L.U.R. n.23/1999 (Art. 18 - Piani e Programmi complessi) L.R. 7 agosto 2009 n.25 « <i>Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente</i> » (Art. 4 - Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana)	
Calabria 	L.R. 11 febbraio 2010 n. 5 « <i>Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia</i> »	L.R. 16 aprile 2002 n. 19 « <i>Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria</i> »; articolo 49 « <i>Miglioramenti tecnologici</i> »	L.U.R. n.19/2002 (Art. 32 - Strumenti di pianificazione negoziata)	
Sicilia 	L.R. 23 marzo 2010 n. 6 « <i>Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio</i> »	L.R. 16 aprile 2003 n.4 « <i>Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003</i> »; articolo 18 « <i>Norme per il contenimento del consumo di nuovo territorio</i> »		
Sardegna 	L.R. 23 ottobre 2009 n. 4 « <i>Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo</i> »		L.R. 29 aprile 1994 n.16 « <i>Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n.179</i> »	