

INDICAZIONI APPLICATIVE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 5 DEL DECRETO LEGGE N. 70/2011, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N. 106/2011, IN MATERIA DI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI E DI RIQUALIFICAZIONE INCENTIVATA DELLE AREE URBANE

1. Premessa

La legge 12 luglio 2011, n. 106, pubblicata lo stesso giorno sulla Gazzetta Ufficiale ed entrata in vigore l'indomani 13 luglio 2011, ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, intitolato "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia", noto anche come "decreto sviluppo".

L'articolo 5 del decreto convertito, intitolato "Costruzioni private", riunisce una serie di modificazioni alla legislazione statale previgente, volte al dichiarato obiettivo di "liberalizzare le costruzioni private" (comma 1).

Rilevano in particolare i seguenti punti dello stesso articolo 5, in quanto gli stessi hanno diretta incidenza su istituti già disciplinati dalla vigente legislazione regionale in materia urbanistico-edilizia:

- **Procedimento per il rilascio del permesso di costruire** (il comma 2, lettera a), numero 3), sostituisce l'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sul procedimento per il rilascio del permesso di costruire);
- **Tolleranza del 2% delle misure progettuali** (il comma 2, lettera a), numero 5), inserisce nell'articolo 34 del DPR 380/2001 il nuovo comma 2-ter, introducendo la tolleranza del 2% delle misure progettuali nella valutazione delle difformità delle opere edili dai titoli abilitativi);
- **SCIA edilizia** (il comma 2, lettere b) e c), dell'articolo 5, modifica l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla "segnalazione certificata di inizio attività", e precisa gli effetti di sostituzione della stessa SCIA alle previgenti "dichiarazioni di inizio attività", nella materia edilizia);
- **Riqualificazione incentivata delle aree urbane** (i commi da 9 a 14 prevedono l'approvazione di leggi regionali per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per promuovere la riqualificazione di aree urbane degradate, anche con il riconoscimento di *bonus* volumetrici).

Tali tematiche ineriscono la disciplina urbanistico-edilizia, rientrante nella materia "governo del territorio", per la quale l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, attribuisce la potestà legislativa alle Regioni, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Occorre quindi verificare quanto le vigenti disposizioni regionali, relative alle corrispondenti tematiche, risultino conformi ai principi fondamentali stabiliti da dette norme statali.

Si forniscono pertanto le seguenti indicazioni applicative, volte a chiarire gli effetti e le relazioni delle stesse disposizioni statali con la connessa vigente disciplina legislativa regionale (ricompresa, in particolare, nelle leggi regionali 25 novembre 2002, n. 31, 'Disciplina generale dell'edilizia', 21 ottobre 2004, n. 23, 'Vigilanza e controllo dell'attività edilizia', 24 marzo 2000, n. 20, 'Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio', e 6 luglio 2009, n. 6, 'Governo e riqualificazione solidale del territorio').

2. Procedimento per il rilascio del permesso di costruire

La previsione di cui al comma 2, lettera a), numero 3), della disposizione in oggetto, ha prodotto la riscrittura dell'articolo 20 del DPR 380/2001, il quale detta la disciplina statale del procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

Le modifiche attengono principalmente:

- all'introduzione del silenzio assenso che si forma decorsi 90 giorni (o 150 giorni nei Comuni con più di 100.000 abitanti e per progetti complessi) dall'istanza di rilascio;
- alla responsabilizzazione del progettista che deve asseverare la conformità del progetto alla pianificazione urbanistica, ai regolamenti edilizi e alle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

Si evidenzia che il procedimento regionale per il rilascio del permesso di costruire, di cui all'articolo 13 della L.R. 31/2002, è già regolato secondo i principi del silenzio assenso e dell'asseverazione del progettista.

La norma regionale, pertanto, continua a trovare applicazione nel nostro territorio, anche in considerazione dei termini temporali più brevi, rispetto a quelli statali, per la formazione del tacito assenso (75 e 135 giorni in luogo di 90 e 150). Si evidenzia infatti che secondo l'art. 20, comma 12, del DPR 380/2001 sono fatte salve le norme regionali che prevedono misure di ulteriore semplificazione e ulteriori riduzioni di termini procedurali.

Permane conseguentemente la disapplicazione nella nostra Regione dell'articolo 20 del DPR 380/2001, già ricompresa nelle previsioni dell'articolo 50 della L.R. 31/2002, fatte sempre salve le disposizioni inerenti sanzioni penali, di competenza esclusiva del legislatore statale, tra le quali la nuova previsione di cui comma 13 dello stesso articolo 20, DPR 380/2001, sul reato di false dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni, nei titoli abilitativi edilizi.

3. Tolleranza del 2% delle misure progettuali

La previsione di cui al comma 2, lettera a), numero 5), della disposizione in oggetto, inserisce nell'articolo 34 del DPR 380/2001 il nuovo comma 2-ter, introducendo la tolleranza del 2% delle misure progettuali nella valutazione delle difformità delle opere edili dai titoli abilitativi.

In particolare, il nuovo comma 2-ter dell'articolo 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire) del DPR 380/2001, esclude la difformità delle opere edili, rispetto al titolo abilitativo, in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali.

Si evidenzia che l'istituto della cosiddetta "tolleranza costruttiva" è già stato introdotto nella vigente legislazione regionale, in particolare attraverso l'articolo 19-bis della L.R. 23/2004 aggiunto dalla L.R. 6/2009, e la relativa disciplina è del tutto analoga a quella statale per quanto riguarda sia l'entità che l'individuazione delle difformità tollerate.

Permangono, pertanto, anche in riferimento all'articolo 34 del DPR 380/2001, gli effetti di disapplicazione della disciplina statale già definiti dall'articolo 50 della L.R. 31/2002.

4. SCIA edilizia

Come noto già il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modifiche dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, riscrisse l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sostituendo l'istituto della "dichiarazione di inizio attività" (DIA) con il nuovo istituto della segnalazione di inizio attività (SCIA), la cui peculiarità è di consentire l'immediato avvio dell'attività.

Il comma 2, lettere b) e c), della disposizione in oggetto, nel modificare ulteriormente l'articolo 19 della legge 241/1990, e nel precisare, per la materia edilizia, gli effetti di sostituzione della SCIA rispetto alla DIA, ha chiarito che:

- la SCIA trova applicazione nella materia dell'edilizia;
- la SCIA non sostituisce completamente la DIA: continua infatti a trovare applicazione la DIA (anzi la cosiddetta "superdia") per quegli interventi che sono stati sottratti al permesso e subordinati, appunto, alla DIA dalla legge regionale, in linea con le previsioni dell'articolo 22, comma 3, del DPR 380/2001;
- il termine per l'esercizio del potere inibitorio comunale della SCIA edilizia è ridotto a 30 giorni (dai 60 originari);
- la SCIA non sostituisce gli atti autorizzativi delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e non sostituisce gli atti previsti dalla normativa antisismica;
- alle violazioni edilizie realizzate in assenza o in difformità dalla SCIA si applica l'apparato sanzionatorio previsto dal DPR 380/2001 e dalle leggi regionali, oltre alle sanzioni penali introdotte dal comma 6 dell'articolo 19 della legge 241/1990.

Nel confermare i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina statale della SCIA, per i quali anche questa Regione ha proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale, si ritiene che a seguito delle precisazioni fornite con le disposizioni qui in esame siano state sostanzialmente risolte le principali difficoltà applicative già evidenziate nella circolare regionale, a firma degli Assessori Alfredo Peri e Gian Carlo Muzzarelli del 12.11.2010, le quali rendevano problematica l'automatica sostituzione della DIA con la SCIA.

Nell'attesa della pronuncia della Corte costituzionale, si fornisce quindi la seguente ricostruzione del quadro normativo nel nostro ambito regionale, alla luce delle modifiche e delle norme di carattere interpretativo appena descritte:

- gli interventi edilizi sottoposti dall'articolo 8 della L.R. 31/2002 a DIA obbligatoria sono da realizzare con SCIA, ad eccezione di quelli che, in esecuzione del comma 2 dello stesso articolo, sono stati assoggettati a permesso di costruire con deliberazione del Consiglio comunale per i quali trova applicazione l'art. 13 della stessa legge regionale;
- gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire e per i quali, ai sensi dell'articolo 9 della L.R. 31/2002, è consentito fare ricorso in alternativa alla cosiddetta "superdia", restano sottoposti alla DIA, disciplinata dall'articolo 10 della medesima legge.

In tema di SCIA si segnala infine che l'articolo 19 della legge 241/1990 è stato di nuovo modificato dall'articolo 6, comma 1, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (in vigore dallo stesso 13 agosto 2011), per quanto riguarda la tutela del terzo e i rimedi giudiziali nel caso in cui non siano svolte le verifiche da parte della competente amministrazione pubblica, stabilendo che "Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104".

5. Riqualificazione incentivata delle aree urbane

Il comma 9 della disposizione statale in oggetto prevede che le Regioni approvino entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione ⁽¹⁾ specifiche leggi per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione di aree urbane degradate, favorendo anche lo sviluppo dell'efficienza energetica, attraverso la misura premiale del riconoscimento di volumetrie edificabili aggiuntive rispetto alle preesistenti, nonché attraverso la possibilità di delocalizzare le volumetrie in area o aree diverse, di modificare le destinazioni d'uso (purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e di modificare le sagome degli edifici interessati per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Il successivo comma 10 precisa inoltre che gli stessi interventi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

In mancanza delle predette leggi regionali di incentivazione, e fino alla loro eventuale entrata in vigore, i successivi commi 11 e 14 prevedono che:

- a decorrere dal giorno 12 settembre 2011 ⁽¹⁾ gli interventi edilizi di cui al comma 9, difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, sarebbero realizzabili mediante il permesso di costruire in deroga previsto dall'articolo 14 del DPR 380/2001, con possibilità di deroga estesa anche alle destinazioni d'uso previste dagli stessi strumenti urbanistici;
- a decorrere dal giorno 10 novembre 2011 ⁽²⁾, nelle Regioni a statuto ordinario, gli stessi interventi sarebbero invece realizzabili direttamente, mediante gli ordinari titoli abilitativi edilizi (senza ricorso al permesso di costruire in deroga), con il riconoscimento premiale di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente, pari ad un massimo del 20% del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al 10% della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso.

In riferimento a tali disposizioni si deve rilevare che la necessità di incentivare la “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente” e le relative modalità operative enunciate nel comma 9, risultano già recepite e disciplinate dalla legislazione operante nella nostra Regione, attraverso la L.R. n. 6 del 2009 di riordino della disciplina sul governo del territorio, la quale ha, in particolare, introdotto l'articolo 7-ter (‘Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente’) e l'articolo A-14-bis (‘Misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive’) della L.R. 20/2000, ed ha riformato la disciplina degli interventi di riqualificazione urbana, stabilita dagli articoli 30 e A-11 della L.R. n. 20 del 2000 e dalla L.R. n. 19 del 1998. Tali disposizioni regionali promuovono la razionalizzazione e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, affidando alla pianificazione urbanistica comunale il compito di stabilire incentivi volumetrici e altre forme di premialità, volte anche allo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, e favoriscono lo sviluppo dei processi di riqualificazione di parti significative delle città.

¹ La legge di conversione n. 106 del 12/07/2011 è entrata in vigore il 13/07/2011. Posto che il termine di 60 giorni dall'entrata in vigore scadrebbe nella giornata di domenica 11 settembre 2011, esso è prorogato di diritto al successivo giorno non festivo, ossia al **12 settembre 2011**, secondo il consolidato principio generale definito dalla giurisprudenza sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 155 del codice di procedura civile.

² Decorso il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione n. 106 del 12/07/2011 (pubblicata su GU 12/07/2011 ed entrata in vigore il 13/07/2011, in virtù dell'inerente disposizione di cui all'art. 1, comma 2).

In particolare il nuovo articolo 7-ter della L.R. 20/2000, introdotto con la L.R. 6/2009 ed intitolato “Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente”, prevede che *“la pianificazione urbanistica persegue l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale (...) e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati. A tale scopo la pianificazione urbanistica stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e parametrate ai livelli prestazionali raggiunti, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico: a) promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualifichino i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativi e il consumo di suolo; b) realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici; c) incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. La progettazione degli interventi deve tener conto, in presenza di edifici in aggregato edilizio, delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti; d) promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche; e) assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri; f) realizzare la semplificazione e la celerità delle procedure abilitative, pur assicurando lo svolgimento dei necessari controlli sui progetti, sulle opere in corso d'opera e su quelle realizzate”*;

I medesimi obiettivi di “liberalizzazione delle costruzioni private” e di “razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente” sono perseguiti anche dal nuovo articolo A-14-bis (‘Misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive’) della L.R. 20/2000, introdotto anch'esso con L.R. 6/2009, il quale concorre alla promozione degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio istituendo un procedimento semplificato per l'approvazione di interventi di ampliamento e di ristrutturazione dei fabbricati industriali o artigianali in variante agli strumenti urbanistici.

Inoltre, risponde alla medesima finalità di promuovere e sviluppare processi di riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, la disciplina sui programmi di riqualificazione urbana, introdotta nell'ordinamento regionale con la L.R. n. 19 del 1998 e successivamente recepita nella legge quadro in materia di governo del territorio (L.R. n. 20 del 2000). Tali programmi costituiscono lo strumento ordinario per gli interventi di riqualificazione degli ambiti già urbanizzati che necessitano di appositi piani urbanistici attuativi. Anche tale disciplina è stata puntualmente rinnovata dalla L.R. n. 6 del 2009, proprio per assicurare un completo strumentario, volto a promuovere la qualificazione del patrimonio edilizio esistente sia attraverso interventi diretti (art. 7-ter e A-14-bis della L.R. n. 20 del 2000), sia attraverso piani attuativi che interessino parti significative del territorio urbano (artt. 30 e A-11 della L.R. n. 20 del 2000 e L.R. n. 19 del 1998).

Rilevato che le richiamate disposizioni dell'ordinamento regionale costituiscono già una puntuale e coerente disciplina legislativa di recepimento e di attuazione dei principi fondamentali sanciti nel comma 9 della disposizione statale in oggetto, si deve ritenere già assolto, per il nostro ordinamento regionale, l'obbligo di approvazione di “specifiche leggi” di incentivazione, e si devono ritenere conseguentemente non operanti gli effetti transitori che le richiamate disposizioni di cui ai commi 11 e 14 ricollegano all'eventuale assenza delle stesse leggi regionali.

Diversa considerazione meritano le previsioni del comma 13 della disposizione in esame, le quali, per le Regioni a statuto ordinario, ricollegano sempre all'assenza di leggi regionali in materia i due seguenti effetti, con decorso 12 settembre 2011:

- il permesso di costruire in deroga previsto dall'articolo 14 del DPR 380/2001, per le opere pubbliche e di interesse pubblico, vede ampliate in generale le possibilità di deroga anche ai

limiti di destinazione d'uso, oltre ai già previsti limiti derogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, previsti dagli strumenti urbanistici (art. 5, comma 13, lettera a);

- l'approvazione dei piani attuativi, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, rientra nelle competenze della Giunta comunale (art. 5, comma 13, lettera b).

La prima previsione, inerente la disciplina generale del permesso di costruire in deroga, non produce effetti innovativi nel nostro ambito regionale, in quanto in tale ambito vale l'omologa disciplina di cui all'articolo 15 della L.R. 31/2002, la quale ha già ampliato l'ambito di applicazione del permesso di costruire in deroga, rispetto alle pre-operanti disposizioni di cui all'articolo 14 del DPR 380/2001, includendo tra le deroghe consentite anche quelle relative alle destinazioni d'uso previste dagli strumenti urbanistici.

Quanto alla seconda previsione, inerente la competenza della Giunta comunale per l'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente, si rileva che essa rientra nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione), determinando una deroga alla competenza generale del Consiglio comunale in materia di piani urbanistici definita dall'articolo 42, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267. Tale deroga risulta peraltro non in contrasto con le previsioni legislative regionali sul procedimento di approvazione dei piani urbanistici attuativi di cui all'articolo 35 della L.R. 20/2000.

Si osserva che la stessa previsione sull'organo comunale competente all'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente, non appare collegabile solo agli obiettivi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione delle aree urbane degradate, espressi al comma 9, né appare rilevante l'eventuale assenza di leggi regionali di recepimento, considerata la mancata previsione di margini di discrezionalità riconosciuti al legislatore regionale.

Per tali ragioni si ritiene che la previsione di cui al comma 13, lettera b), della disposizione in oggetto, la quale sancisce la competenza della Giunta comunale per l'approvazione piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente, operi "a regime" dal giorno 12 settembre 2011.

Si specifica inoltre che nella nostra Regione, alla luce del sistema degli strumenti di pianificazione urbanistica definito dalla L.R. 20/2000, la norma in esame si applica in riferimento ai Piani Urbanistici Attuativi (PUA) che non comportino variante al Piano Operativo Comunale (POC), mentre per i Comuni non ancora dotati della strumentazione urbanistica di cui alla L.R. 20/2000, la stessa norma trova applicazione per i Piani Particolareggiati, di cui alla legge regionale 7 dicembre 1978 n. 47, e per gli omologhi strumenti urbanistici attuativi, che non comportino modificazioni dei vigenti Piani Regolatori Generali (PRG).

Ai fini dell'attuazione dei principi di incentivazione degli interventi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione delle aree urbane, espressi al comma 9 delle disposizioni in oggetto, appare peraltro utile invitare i Comuni, che non avessero ancora provveduto, ad adeguare gli strumenti urbanistici (ed in particolare il regolamento urbanistico edilizio) alle previsioni di cui all'articolo 7-ter (Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente) della L.R. 20/2000. Si ricorda, in proposito, che i Comuni non ancora dotati della strumentazione urbanistica prevista dalla L.R. 20/2000 possono dare sollecita attuazione alle medesime previsioni dell'articolo 7-ter, adeguando il vigente regolamento edilizio comunale attraverso il procedimento semplificato previsto per il recepimento della normativa sopravvenuta dall'articolo 39 della L.R. 31/2002.