

Circolare Presidente Giunta Piemonte 21 settembre 2009, n. 4/PET

Legge regionale 14 luglio 2009, n. 20 “Snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica”.

1. Premessa.

Amministrazioni comunali e operatori del settore hanno sollevato dubbi interpretativi su alcuni aspetti della legge regionale 14 luglio 2009, n. 20, inerenti, in modo particolare, i limiti imposti per l'applicazione delle norme in deroga e il rapporto di tali norme con quelle contenute negli strumenti urbanistici vigenti.

Sui punti controversi è possibile chiarire quanto segue.

1.1. La legge regionale 20/2009 è entrata in vigore il 31 luglio 2009 e le disposizioni straordinarie del Capo I sono valide fino al 31 dicembre 2011. Fino a tale data è possibile presentare domanda per ottenere il permesso di costruire ovvero presentare la denuncia d'inizio attività per gli interventi di cui agli articoli 3 e 7. Fino a tale data è, inoltre, possibile presentare domanda per gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui all'articolo 4; i relativi edifici residenziali da riqualificare potranno essere individuati con l'apposita deliberazione consiliare anche successivamente al 31 dicembre 2011. Ottenuta l'approvazione del progetto anche successivamente al 31 dicembre 2011, i lavori potranno essere iniziati e ultimati entro i rispettivi termini previsti nel relativo titolo edilizio.

1.2. Con deliberazione del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, i comuni hanno facoltà, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge ovvero, dal 31 luglio al 29 settembre 2009, di escludere tutto o parte del proprio territorio dall'applicazione delle disposizioni straordinarie che, agli articoli 3 e 4 della legge, disciplinano gli ampliamenti e le demolizioni e ricostruzioni. Con la stessa deliberazione i comuni possono precisare gli ambiti e gli edifici del piano regolatore, di cui all'articolo 5, comma 2, nei quali escludere l'applicazione degli articoli 3 e 4.

1.3. I comuni con deliberazione del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, senza dover rispettare alcun termine, possono indicare quali parametri quantitativi e qualitativi del piano regolatore, tra cui anche l'altezza, non devono essere derogati nell'applicazione delle disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge.

2. Disposizioni a termine per interventi realizzabili in deroga.

2.1. Per l'applicazione del Capo I della legge, all'articolo 2, si fa riferimento al concetto di unità edilizie, ovvero, a edifici con destinazione d'uso residenziale o ricettiva nonché a edifici rurali ad uso abitativo. Solamente ai fabbricati con tali destinazioni d'uso sono applicabili le previsioni degli articoli 3 e 4 della legge.

2.2. Interventi di ampliamento in deroga.

2.2.1. L'articolo 3 limita la possibilità di ampliamento alle unità edilizie intese come edifici uni e bifamiliari autonomi, dotati di aree esterne ad uso esclusivo, compresi anche i fabbricati indipendenti per accesso e individuazione catastale, anche adiacenti ad altri edifici; sono esclusi gli edifici cosiddetti a schiera e quelli di tipo condominiale. Solitamente gli edifici a schiera sono caratterizzati da una progettazione unitaria, non sono costruzioni autonome e distinte, sono unite da almeno un lato (formando la schiera) o tramite una pertinenza e spesso sono regolamentati nel loro complesso sotto forme condominiali.

2.2.2. L'ampliamento si applica agli edifici di cui al punto 2.1 che, alla data del 31 luglio 2009, siano stati realizzati legittimamente o siano in corso di realizzazione con titolo abilitativo efficace, anche se non ancora completati, o che siano stati condonati con un titolo edilizio in sanatoria rilasciato entro tale data. L'intervento di ampliamento deve essere proposto e realizzato in un'unica soluzione progettuale, deve essere realizzato in soluzione unitaria con l'unità abitativa principale e non può costituire una nuova unità immobiliare.

Con gli interventi in deroga non è consentito modificare la destinazione d'uso esistente degli edifici interessati, salvo quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti.

2.2.3. Riguardo alla trasformazione del piano pilotis, per piano pilotis si intende lo spazio sottostante il primo piano degli edifici compreso nella sagoma di copertura avente solitamente struttura realizzata su pilastri in calcestruzzo armato e/o in acciaio e che costituisce spazio aperto, comune e/o di pertinenza esclusiva. La trasformazione può essere consentita per gli edifici residenziali per i quali sia stata presentata la dichiarazione di ultimazione lavori alla data del 31 dicembre 2008 e deve essere finalizzata alla realizzazione di volumi ad esclusiva destinazione residenziale; è ammessa in questo caso la creazione di nuove unità immobiliari e l'applicazione è consentita anche per tipologie edilizie diverse da quelle uni e bi-familiari.

2.2.4. Per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata non vi sono riferimenti a una tipologia edilizia particolare; quindi la possibilità di ampliare non è limitata alle sole unità edilizie uni e bifamiliari autonome, ma può essere applicata a tutte le tipologie edilizie. In questo caso è ammessa la creazione di nuove unità immobiliari.

2.2.5. I commi 5, 6 e 7 dell'articolo 3 forniscono la misura della quantità massima di volume in ampliamento realizzabile. Il volume esistente, sulla base del quale si calcola il 20% di ampliamento in deroga, per un massimo di 200 metri cubi, va calcolato come segue:

- se si è già usufruito dell'eventuale ampliamento per motivi igienico funzionali, previsto e regolamentato dallo strumento urbanistico comunale vigente, il volume è quello realizzato al 31 luglio 2009 comprensivo di tale ampliamento;

- se lo strumento urbanistico vigente prevede la possibilità di ampliamento per motivi igienico funzionali, ma non se ne è ancora usufruito e se ne vuole usufruire in tale occasione, il volume è quello che deriva dalla somma del volume esistente con quello derivante dall'ampliamento consentito dallo strumento urbanistico vigente ancora da realizzare;
- se lo strumento urbanistico non prevede la possibilità di ampliamento per motivi igienico funzionali, il volume è quello effettivamente realizzato al 31 luglio 2009;

in ogni caso, il limite dei 200 metri cubi di ampliamento massimo consentito è riferito al solo 20% di ampliamento in deroga previsto dalla legge regionale 20/2009.

Occorre tenere presente che il limite massimo non derogabile dei 1200 metri cubi di volumetria complessiva ad intervento ultimato, si ottiene sommando quella esistente prima dell'intervento in deroga con quella realizzabile in base alla legge. L'ampliamento del 20% per un incremento massimo di 200 metri cubi e il limite massimo di 1200 metri cubi, sono riferiti all'edificio considerato nel suo complesso e non alle singole unità immobiliari.

Nel caso di edifici bi-familiari la percentuale di ampliamento va ripartita in proporzione alla volumetria di ciascuna proprietà. È possibile accorpare in capo ad una sola delle due unità immobiliari la percentuale di ampliamento consentita, a condizione che il proprietario cedente sottoscriva atto unilaterale di cessione di cubatura a fini edificatori registrato e trascritto; in tal caso lo stesso perde il diritto a realizzare la propria quota di volumetria in deroga.

2.2.6. I commi 9, 10 e 11 dell'articolo 3 prevedono le limitazioni urbanistico-edilizie all'ampliamento: per altezza e parametri qualitativi il riferimento è il piano regolatore comunale;

l'indice di permeabilità dei suoli è di norma previsto nel regolamento edilizio comunale, ma non tutti i regolamenti lo prevedono.

2.2.7. Il richiamo ai limiti di densità fondiaria massima stabiliti all'articolo 23 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i., come specificati al comma 2, lettere a), b), c), non consente di assentire l'ampliamento richiesto se vengono superati i valori ivi previsti.

2.2.8. Il rispetto delle distanze dai confini, dalle strade e delle distanze tra edifici fissate dagli strumenti urbanistici è d'obbligo, proprio al fine di evitare contenziosi e dubbi interpretativi per contrasto tra norme vigenti e deroghe consentite dalla legge regionale.

Sul punto, va ricordato che il Consiglio regionale ha approvato, con deliberazione n. 267 – 31038 dell'8 luglio 2009, la modifica del sistema di calcolo delle distanze tra edifici.

2.2.9. Ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, presupposto per il rilascio del titolo edilizio è la sua conformità alle previsioni dello strumento urbanistico, del regolamento edilizio e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Il rilascio comporta la corresponsione del contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. Sono esonerati da quest'obbligo gli interventi elencati all'articolo 17, comma 3, del D.P.R. citato. Gli interventi previsti dalla legge regionale 20/2009 sono in deroga alle norme urbanistico-edilizie comunali vigenti, pertanto sono soggetti al pagamento del contributo di costruzione. La legge regionale prevede, al comma 12 dell'articolo 3, la possibilità di ottenere la riduzione del 20% della quota relativa ai soli oneri di urbanizzazione, qualora si realizzino interventi volti al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche, disciplinati dalla legge 9 gennaio 1989, n. 13 e dalle relative prescrizioni tecniche, applicati alla parte oggetto dell'ampliamento edilizio, garantendone l'accessibilità, come richiamato al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale stessa.

2.2.10. I commi 2, 3 e 4 dell'articolo 3 sono dedicati alle condizioni richieste di risparmio energetico affinché l'intervento sia consentito. La legge chiede di ridurre il fabbisogno di energia primaria dell'unità edilizia complessiva, in modo da raggiungere uno tra i due requisiti prestazionali previsti, ovvero il raggiungimento dei requisiti prestazionali minimi fissati dalle disposizioni vigenti o, in alternativa, se ciò richiedesse una riduzione del fabbisogno di energia primaria superiore al 40%, la riduzione di tale fabbisogno almeno del 40%.

Gli interventi richiesti per ridurre il fabbisogno energetico vanno riferiti a ciascuna singola unità immobiliare esistente comprensiva dell'intervento di ampliamento.

Ad opere ultimate, la mancanza dei requisiti prestazionali energetici, previsti ed assentiti con il progetto edilizio, costituisce difformità dallo stesso e va sanzionato; non consente di ottenere l'agibilità dell'intervento realizzato e sottopone i soggetti coinvolti alle sanzioni previste dalla legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 e dalle relative disposizioni attuative.

2.3. Interventi di demolizione e ricostruzione in deroga.

2.3.1. Con l'articolo 4 il comune, con deliberazione del consiglio comunale, può individuare edifici residenziali, anche di proprietà comunale, da riqualificare attraverso interventi di demolizione totale o parziale e relativa ricostruzione in deroga allo strumento urbanistico vigente e con un premio di cubatura fino ad un massimo del 35% della volumetria preesistente. Con la deliberazione d'individuazione il comune disciplina le modalità e le tipologie di ricostruzione nel rispetto delle caratteristiche tipologiche del contesto e delle limitazioni relative all'altezza, ai parametri qualitativi, all'indice di permeabilità dei suoli e ai limiti di densità fondiaria massima stabiliti all'articolo 23 della legge regionale 56/1977, comma 2. Il rispetto delle distanze dai confini, dalle strade e delle distanze tra edifici fissate dagli strumenti urbanistici è d'obbligo.

2.3.2. Gli interventi di demolizione e ricostruzione sono applicabili esclusivamente ad edifici con destinazione d'uso totalmente residenziale, o aventi al loro interno porzioni non superiori al 25% del volume complessivo con destinazione d'uso diversa e compatibile con quella residenziale. Nel caso di volume esistente con destinazione d'uso diversa da

quella residenziale in quota superiore al 25%, l'intervento non è ammesso. La quota di volumetria diversa da quella residenziale non è computata ai fini dell'ampliamento e non può essere aumentata.

2.3.3. Per determinare la quantità di volumetria esistente, la destinazione d'uso, la percentuale con destinazioni d'uso diverse e compatibili con quella abitativa (il 25% non derogabile), occorre fare riferimento alle caratteristiche degli edifici legittimamente realizzati o ai progetti approvati entro il 31 luglio 2009, secondo quanto dettato dalle norme dello strumento urbanistico o dal regolamento edilizio vigenti.

2.3.4. Al comma 8 dell'articolo 4 la legge regionale prevede la riduzione del 20% degli oneri di urbanizzazione in caso di interventi volti al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche, come disciplinati dalla legge 13/1989 e dalle relative prescrizioni tecniche, necessari a garantire l'accessibilità degli interventi di ricostruzione, come richiamato al comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale stessa.

2.3.5. Le condizioni di risparmio energetico richieste prevedono l'utilizzo per la progettazione e realizzazione dei parametri del sistema di valutazione denominato Protocollo Itaca 2009 – Regione Piemonte, approvato con D.G.R. n. 10-11465 del 25 maggio 2009.

2.4. Limitazioni.

2.4.1. Il comma 2 dell'articolo 5 della legge indica gli ambiti, gli edifici e, in genere, le aree in cui gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 non sono ammessi.

Gli ambiti o gli immobili esclusi dall'applicazione della legge sono quelli individuati dallo strumento urbanistico come centri storici comunque denominati, aree esterne d'interesse storico e paesaggistico a essi pertinenti, nuclei minori, monumenti isolati, singoli edifici, civili o di architettura rurale, di valore storico-artistico o ambientale o documentario. Nelle aree a parco nazionale e nelle aree protette, istituite con legge regionale, comprese le aree contigue se espressamente indicate nella legge istitutiva, non sono consentiti interventi.

2.4.2. Per il comma 4 dell'articolo 5, previa autorizzazione paesaggistica, negli immobili e nelle aree elencate all'articolo 136 e in quelle oggetto di tutela ai sensi dell'articolo 157 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono ammessi solo gli interventi di ampliamento in deroga di cui all'articolo 3 della legge; sono esclusi gli interventi di demolizione e ricostruzione ai sensi dell'articolo 4 della legge.

Nelle aree tutelate ai sensi dell'articolo 134, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 42/2004, previa autorizzazione paesaggistica, sono ammessi sia gli interventi di ampliamento in deroga, sia quelli di demolizione e ricostruzione in deroga.

2.4.3. La legge regionale 20/2009 è applicabile a quegli edifici che abbiano usufruito della legge regionale 6 agosto 1998, n. 21, solamente se la dichiarazione di ultimazione lavori per il recupero del sottotetto sia stata presentata entro il 31 luglio 2009. Negli altri casi l'applicazione della legge regionale 20/2009 è alternativa all'applicazione della legge regionale 21/1998 per il recupero ai fini abitativi dei sottotetti.

2.5. Interventi in deroga per l'edilizia produttiva e ricettiva.

2.5.1. Gli interventi di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono applicabili agli edifici produttivi o artigianali ad esclusione degli edifici a destinazione agricola, accatastati come singole unità immobiliari alla data del 31 luglio 2009.

2.5.2. La verifica sull'effettivo utilizzo del fabbricato non attiene ad aspetti urbanistico-edilizi; si tratta di evitare che vengano assentiti interventi su edifici produttivi o artigianali ormai in disuso.

L'effettivo utilizzo può essere accertato in concreto, presso gli enti erogatori di servizi e attraverso verifiche presso le Camere di commercio sull'effettiva attività in essere della relativa azienda.

2.5.3. Gli interventi previsti, anche se non sottoposti alle limitazioni degli articoli 5 e 6, sono soggetti al rispetto delle norme sulle distanze dai confini, dalle strade e sulle distanze tra edifici, ai vincoli ed alle relative autorizzazioni in materia paesaggistico - ambientale, difesa del suolo, PAI, sismica, ecc, ove richieste.

2.5.4. Gli interventi dei commi 1 e 2 possono essere cumulati. L'ampliamento va inteso come tale, deve essere realizzato in soluzione unitaria con l'edificio esistente e non può costituire una nuova unità immobiliare a sé stante.

2.5.5. Riguardo agli edifici a finalità ricettive, equiparati al comma 3 dell'articolo 7 agli edifici residenziali, ai fini della legge vanno considerati tali quegli edifici già individuati nello strumento urbanistico vigente come a finalità ricettive, alla data del 31 luglio 2009.

Su questi edifici sono ammessi gli interventi previsti dalla legge agli articoli 3 e 4 e si applicano le limitazioni relative ai vincoli di cui all'articolo 5 e 6. L'intervento di ampliamento, di cui all'articolo 3, è diretto a strutture ricettive di limitate dimensioni, quali bed and breakfast, pensioni, ecc..., a condizione che non superino la volumetria complessiva dei 1200 metri cubi, data dal volume esistente più l'ampliamento del 20% per un massimo di 200 metri cubi, indipendentemente dalla tipologia edilizia.

Diversamente, non vi sono ostacoli per consentire, anche in strutture ricettive, gli interventi di demolizione e ricostruzione in deroga, di cui all'articolo 4 della legge.

Si ricorda comunque che tutte le condizioni relative al risparmio energetico dettate dagli articoli 3 e 4, vanno rispettate anche per gli edifici ricettivi.*

Nota: Attenzione: in seguito la legge 4/12/2009, n. 30 ha escluso gli edifici ricettivi

3. Snellimento delle procedure edilizie.

3.1. Denuncia d'inizio attività.

3.1.1. L'articolo 8 del Capo II della legge introduce la denuncia d'inizio attività nella legislazione edilizia piemontese.

Al momento tale denuncia non è alternativa al permesso di costruire, bensì viene ripresa la relativa normativa prevista dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, senza ulteriormente ampliarne la portata applicativa.

3.2. Modifiche alla legge regionale 8 luglio 1999, n. 19.

3.2.1. L'articolo 9, del Capo II della legge risolve la questione dell'obbligatorietà della commissione edilizia, contenuta nella legge regionale 8 luglio 1999, n. 19, e contrastante oramai con la normativa statale sopravvenuta, che ha eliminato l'obbligo di acquisire il parere della commissione per il rilascio del permesso di costruire. La modifica rende il comune libero di nominare o meno la commissione, pur continuando a prevederne la composizione nel regolamento edilizio.

3.2.2. Il secondo comma dell'articolo 9, modificando il testo del comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 8 luglio 1999, n. 19, attribuisce genericamente “al competente organo comunale” il potere di nomina dei componenti della commissione edilizia in modo da consentire ai comuni di individuare l'organo (sindaco, giunta, consiglio comunale, dirigente) a cui conferire il potere di nomina, sulla base delle disposizioni legislative vigenti e anche alla luce degli statuti comunali.

In sede di redazione o modifica del regolamento edilizio il comune potrà individuare a quale organo comunale affidare la competenza a nominare la commissione edilizia o, in alternativa, prevedere che la nomina sia effettuata dal “competente organo comunale”. In questo ultimo caso l'individuazione dell'organo competente avverrà in sede di nomina anche in base ai contenuti dello statuto comunale. Se nel regolamento edilizio vigente l'elezione o la nomina è posta in capo al consiglio comunale sarà questo l'organo comunale competente sino a quando non sarà modificato il testo del regolamento stesso.

4. Interventi per il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

4.1. Il Capo III della legge prevede norme a tempo indeterminato e non in deroga agli strumenti urbanistici per il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente. Consente ai comuni di promuovere azioni partecipate, anche con premi di cubatura e attraverso tecniche di perequazione, per riqualificare edifici legittimamente realizzati, ma ritenuti incongrui, in funzione di una maggiore efficienza energetica o a fini sociali. Il provvedimento riguarda tutte le tipologie edilizie.

In relazione alle tipologie di intervento i comuni individuano la variante urbanistica da attuare in conformità alla legge urbanistica vigente.