

GdL Urbanistica e Territorio – Proposta Modifica DPR 380 - novembre 2022

La Commissione costituita presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, istituita col DM 441/2021, a causa dell'interruzione anticipata della legislatura, ha chiuso i propri lavori sul tema in argomento con un Disegno di Legge, volto *“a risolvere alcune perduranti criticità applicative”*, in quanto *“la più generale revisione del Testo Unico, non ha potuto spingersi fino alla riscrittura generale dello stesso”* a causa di non meglio precisate *“difficoltà nell'avvio delle attività”*, come esplicitato nella relazione illustrativa delle modifiche.

Ad avviso del sottoscritto tale giustificazione è assai debole e, probabilmente, serve solo a giustificare i costi di gestione della Commissione per i lavori prodotti su questo tema. Perché, come più volte ribadito, ormai il T.U. dell'edilizia è assolutamente ingestibile.

Tuttavia, la sua analisi, mette, tra l'altro, in luce la volontà dello Stato di recuperare, alla propria competenza esclusiva, ulteriori procedure che, la riforma del Titolo V, aveva inserito tra le materie concorrenti.

Un esempio, abilmente mascherato nella relazione con una sorta di *“enantiosemia”*¹, che ti lascia credere che l'intento della proposta tenda a limitarne l'uso, in realtà, ne esclude l'applicazione.

Mi riferisco alla proposta di modifica dell'articolo 34-bis, sulle Tolleranze costruttive, che come di seguito illustrato, ne esclude l'applicazione *“agli immobili ... sottoposti a specifico provvedimento di tutela, ai sensi degli articoli 10 e 136, comma 1, lettere a) e b),”* del D. Lgs 42/2004. Ciò nonostante il punto 31 dell'Allegato A del DPR 37/2017 escluda, dalla necessità di Autorizzazione paesistica, le *“Varianti a progetti già autorizzati che non eccedano il 2% delle misure per altezza, cubatura, superficie coperta, ecc.”*.

Stiamo quindi assistendo all'ennesimo tentativo del Ministero per i Beni Culturali di riconquistare spazi di autonomia, come già avvenuto nel 2008, con le modifiche al D. Lgs 42/2004, che hanno introdotto il *“parere vincolante del soprintendente”* (art. 146, comma 5) sull'istanza di Autorizzazione.

Lo stesso *“giochino”* è stato praticato anche sulla lettera d) dell'articolo 3, parliamo di interventi di ristrutturazione edilizia; in questo caso, si intende escludere dalla possibilità di considerare tali, gli interventi di demo-ricostruzione che coinvolgono gli immobili sottoposti a tutela ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), attualmente non considerati nel Testo Unico vigente.

Nel primo caso, si potrebbe rimediare, chiedendo il contestuale inserimento nell'articolo 167, comma 4, del D. Lgs 42/2004 delle *“Varianti a progetti già autorizzati che non eccedano il 2% delle misure per altezza, cubatura, superficie coperta, ecc.”*, introducendole come lettera d).

Scorrendo la relazione illustrativa si evince che:

- Sull'art. 2-bis – Deroche in materia di limiti di distanza tra fabbricati - si ritiene sia necessario intervenire per ribadire la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle dotazioni di infrastrutture e servizi (ex standard), pertanto con la proposta si interviene sul comma 1, per precisare che la deroga consentita alle leggi regionali è riferita esclusivamente ai *“limiti di densità edilizia, distanza e altezza dei fabbricati, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici relativi ad ambiti urbani consolidati”* e non, più in generale, a *“dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi”* cioè *“allo scopo di favorire, in quanto considerati di pubblico interesse, (il) riuso e (il) recupero del patrimonio edilizio esistente.”*, contestualmente si propone la cancellazione del comma 1-bis che esprimeva suddetto concetto.

¹ Dal greco enantios, “contrario” e sema “segno”, cioè la caratteristica di una locuzione di avere due significati opposti.

Inoltre, si propone di inserire al comma 1-ter il seguente periodo: *“realizzati nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti e beneficiando degli incentivi volumetrici di cui al secondo periodo”* per precisare che gli interventi di de-ricostruzione previsti nell’ambito di Piani di Recupero e Piani Particolareggiati di competenza comunale, devono rispettare le suddette distanze.

- Nella lettera b) del comma 1, dell’art. 3 – Definizioni degli interventi edilizi – riferita agli “interventi di manutenzione straordinaria” si propone di eliminare il secondo periodo, per reinserirne il contenuto attraverso la lettera b-bis) che introduce una nuova tipologia d’intervento definita *“interventi di frazionamento o accorpamento di unità immobiliari”*, cioè, *“gli interventi diretti a frazionare o accorpare unità immobiliari con esecuzione delle opere a tal fine strettamente necessarie, anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari, nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l’originaria destinazione d’uso”*.
- Nella lettera c) del medesimo articolo, riferita agli “interventi di restauro e di risanamento conservativo” si propone di inserire tra i mutamenti di destinazione d’uso consentiti quelli *“urbanisticamente rilevanti”*²; una definizione che probabilmente contribuirà a ingenerare plurime interpretazioni, quindi a complicarne l’applicazione, perché se per cambi d’uso urbanisticamente rilevanti si intendono quelli con incremento del carico urbanistico, si verrebbero a configurare ipotesi assoggettabili a contributo di costruzione e monetizzazione per mancata cessione delle aree pubbliche.
- Nella lettera d) dello stesso articolo, riferita agli “interventi di ristrutturazione edilizia” si propone l’ennesima modifica, in particolare, nella parte che riguarda gli immobili sottoposti a tutela; con riferimento a questi ultimi si integra il periodo nel seguente modo: *“Con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi degli articoli 10 e 136, comma 1, lettere a), b), c) e d), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell’articolo 142 del medesimo decreto legislativo,...”*; aggiunte che si ripetono anche nel successivo articolo 34-bis riferito alle tolleranze di cantiere, e che denotano lo zampino del MiBacT, come più oltre sottolineato.
- Si propone la modifica della lettera e-bis) dell’articolo 6 riferito all’attività di edilizia libera e in particolare alle *“opere dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, anche stagionali, ...”*; si propone l’aggiunta delle lettere: e-quater) riferita all’installazione di pannelli solari e fotovoltaici; e-quinqies) riferita alla sistemazione degli spazi esterni con elementi di arredo; e-sexies) riferita all’installazione di depositi di gas; e-septies) riferiti a mutamenti di destinazione d’uso eseguiti in assenza di opere edilizie, ovvero, accompagnati da interventi edilizi di mera finitura, non eccedenti la manutenzione ordinaria, nonché da adeguamenti impiantistici o igienico-sanitari, nella misura strettamente necessaria per la certificazione di agibilità dell’unità immobiliare; quest’ultimo periodo è alquanto pericoloso perché rende questa tipologia d’intervento alquanto simile a quello di manutenzione straordinaria, soggetta a SCIA; infine si propone l’aggiunta del comma 1-bis per chiarire che gli interventi di cui alle lettere: b-bis), e-bis), e-septies, sono soggetti a previa comunicazione allo Sportello Unico, con *“indicazione sommaria delle caratteristiche tecniche dell’intervento”*, precisando che l’eventuale omissione comporta una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro.

² Vedi articolo 24 del DPR 380/2001 s.m.

- Si propone la soppressione dell'articolo 6-bis riferito agli Interventi subordinati a Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata, anticipando quanto previsto dal progetto di legge *“Disciplina delle costruzioni”*.
- Nell'articolo 9-bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili – al fine di scongiurare il rischio che l'attuale formulazione della norma possa essere intesa nel senso di aver introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da qualsivoglia titolo abilitativo (T.A.R. Salerno, sez. II, 31 maggio 2021, n. 1358), al primo periodo del comma 1-bis dopo le parole: “che ne ha legittimato la stessa” si aggiungono: “unitamente all'eventuale ulteriore titolo” prima di: “che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio...”.
- Si propone l'aggiunta dell'articolo 9-ter – Azioni processuali avverso i titoli abilitativi – al fine di chiarire i soggetti legittimati a insorgere in giudizio avverso i titoli abilitativi che li danneggiano.
- Le modifiche all'articolo 10 – Interventi subordinati a permesso di costruire – sono dettate da esigenze sistematiche e di chiarezza del quadro normativo complessivo, così dalla lettera c) del comma 1, sono state scorporate le fattispecie di demolizione e ricostruzione e quelle di interventi comportanti incremento di volumetria su edifici comunque sottoposti a tutela, ripresi nelle successive lettere c-bis), c-ter); è stata proposta la soppressione del comma 2, per impedire alle Regioni di introdurre ulteriori fattispecie di mutamenti d'uso da subordinare a permesso di costruire o a SCIA.
- La modifica proposta all'articolo 17, comma 4, discende dall'enucleazione degli “interventi di frazionamento e accorpamento di unità immobiliari” dal precedente articolo 3, comma 1, lettera b), e dalla conseguente possibilità che gli stessi possano comportare un incremento del carico urbanistico e, per questo motivo, siano soggetti al contributo di costruzione commisurato alla sola incidenza delle sole opere di urbanizzazione, qualora ne derivi un aumento della superficie calpestabile; su questo punto ribadisco quanto già esposto nelle precedenti riflessioni fatte su questo argomento e cioè che se il frazionamento o l'accorpamento delle unità immobiliari non è accompagnato da un cambio d'uso, non si concretizza alcun incremento del carico urbanistico.
- Con la proposta di modifica all'articolo 19, comma 2, si assimila l'attività di “logistica” a quelle industriale e artigianale ai fini della determinazione del contributo di costruzione.
- La modifica che propone la cancellazione del comma 8 dell'articolo 20 riferito al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, si intende operare un ravvedimento sull'ipotesi di silenzio-assenso nel caso in cui il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, in quanto, tale circostanza, non garantisce al richiedente l'esclusione di eventuali successivi provvedimenti inibitori, dovuti, per esempio, a “documentazione gravemente carente o incompleta”.
- Con la proposta di riscrittura del comma 1 dell'articolo 22 riferito agli interventi subordinati a Segnalazione Certificata di Inizio Attività, si sancisce il carattere residuale della SCIA rispetto al Permesso di Costruire o all'Edilizia libera; per gli interventi realizzati nelle zone omogenee A ed equipollenti l'inizio dei lavori è consentito dopo trenta giorni dalla presentazione della SCIA (art. 23-bis, comma 1).
- Con la proposta di modifica degli articoli 23 – Disciplina della SCIA e 23-bis – SCIA a effetto differito (o alternativa al P d C) si riformulano le procedure delle due tipologie di SCIA, la prima (art. 23), in genere, abilita immediatamente all'avvio dei lavori e i relativi interventi non sono

soggetti al contributo di costruzione, mentre, la seconda (art.23-bis) prevede un inizio dei lavori differito di trenta giorni, nonché la corresponsione del contributo di costruzione (comma 3).

- La proposta di modifica dell’articolo 23-ter, relativo al regime dei mutamenti di destinazione d’uso urbanisticamente rilevanti, si allinea con consolidata giurisprudenza.
- Con la proposta di un nuovo articolo, il 23-quinques, dedicato alla “Tutela giurisdizionale”, si introducono rimedi giurisdizionali a disposizione dei soggetti che si ritengono lesi dall’attività edilizia avviata sulla base di SCIA.
- Le proposte di modifica ai successivi articoli 31, in tema di *“interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali”*, 33 relativo a *“interventi edilizi eseguiti in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso”*, *“interventi di ristrutturazione edilizia in assenza del permesso di costruire o in totale difformità”*, 34 riferito a *“interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire”*, si allineano a consolidata giurisprudenza.
- La proposta di modifica ai “commi 1 e 2 dell’articolo 34-bis in tema di *tolleranze esecutive* mira a circoscriverne la disciplina agli immobili sottoposti a tutela con specifico provvedimento” in realtà è l’esatto contrario, infatti, attraverso l’inserimento del periodo: *“limitatamente agli immobili non sottoposti a specifico provvedimento di tutela ai sensi degli articoli 10 e 136, comma 1, lettere a) e b), del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”* si intende escludere questi ultimi dall’applicazione delle tolleranze stesse. Pertanto, sia sui beni culturali (art. 10) che sulle cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali (lett. a) art. 136), ovvero sulle ville, i giardini e i parchi, ..., che si distinguono per la loro non comune bellezza (lett. b) art. 136), non si potrà applicare la tolleranza del 2% (comma 1-art. 34-bis), oltre che, le irregolarità geometriche, le modifiche alle finiture degli edifici ..., nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, (comma 2-art. 34-bis). Ciò nonostante il punto 31 dell’Allegato A del DPR 37/2017 escluda dalla necessità di Autorizzazione paesistica le *“Varianti a progetti già autorizzati che non eccedano il 2% delle misure per altezza, cubatura, superficie coperta, ecc.”*.
Pertanto, stiamo assistendo all’ennesimo tentativo del Ministero per i Beni Culturali di riconquistare spazi di autonomia, come già avvenuto nel 2008, con le modifiche al D. Lgs 42/2004, che hanno introdotto il “parere vincolante del soprintendente” (art. 146, comma 5) sull’istanza di Autorizzazione.
- La proposta di modifica dell’articolo 38, in tema di *“interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato”*, intende estendere la procedura per “salvare” gli interventi eseguiti sulla base di titoli annullati anche ad altre fattispecie.
- La proposta di abrogazione dell’articolo 39, riferita all’annullamento del permesso di costruire da parte della Regione, consegue all’orientamento giurisprudenziale che ormai riserva al Comune l’esercizio dei poteri repressivi di autotutela.
- Infine, le proposte di integrazione dell’articolo 41, in tema di Demolizione di opere abusive, obbediscono alla ratio di assicurare l’effettiva esecuzione degli ordini di demolizione degli immobili abusivi.

Data li 24 novembre 2022

il Coordinatore del GdL - arch. Francesco Cappa