

RIFLESSIONI SUL CAMBIAMENTO CULTURALE INTRODOTTO DAL CD.
PIANO CASA DELLA REGIONE LIGURIA – L.R. 3 NOVEMBRE 2009, N. 49:
PROBLEMATICHE GIURIDICHE ED APPLICAZIONI PRATICHE.

Premessa

Come noto il Governo ha varato il cd. “Piano Casa” con l’art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 facente parte del pacchetto “Manovra finanziaria 2009”, *“al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”* come recita testualmente il primo comma.

Il Piano, secondo l’originaria formulazione del citato articolo 11, è volto all’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Alle regioni, di intesa con gli enti locali, spettava il compito – secondo quanto previsto dall’articolo 117, comma 3, Cost. (come modificato dalla legge cost. n. 3/2001) che, in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ricomprende la materia “governo del territorio” (e dunque edilizia ed urbanistica) tra quelle di legislazione concorrente – di elaborare, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dallo Stato ed entro i finanziamenti assegnati, i programmi di edilizia residenziale. Solo in data 31 marzo 2009, dopo oltre sette mesi di laboriose trattative, lo Stato, le Regioni e le Autonomie Locali hanno definito il relativo accordo,

ratificato dalla Conferenza Stato Regioni e dal Consiglio dei Ministri riunitesi il primo aprile 2009, e volto a favorire il rilancio dell'economia, rispondere ai bisogni abitativi delle famiglie ed introdurre incisive misure di semplificazione procedurale dell'attività edilizia.

Più nello specifico, le relative leggi – che le Regioni si impegnavano ad approvare entro novanta giorni dalla stipula dell'intesa medesima (termine *longe et ultra* travalicato da molte di esse) – si proponeva di realizzare i seguenti obiettivi:

a) regolamentare interventi – che possono realizzarsi attraverso piani/programmi definiti tra Regioni e Comuni – al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici 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, fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica;

b) disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale, ferma restando l'autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento;

c) introdurre forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettere a) e b) in coerenza con i principi della legislazione

urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale. Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Le leggi regionali possono individuare gli ambiti nei quali gli interventi di cui alle lettere a) e b) sono esclusi o limitati, con particolare riferimento ai beni culturali e alle aree di pregio ambientale e paesaggistico, nonché gli ambiti nei quali i medesimi interventi sono favoriti con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate.

Pertanto, a seguito dell'accordo di cui sopra il piano casa si arricchisce di due nuove iniziative: le misure per l'ampliamento delle abitazioni e il progetto di costruire nuovi insediamenti urbani per chi ha difficoltà ad acquistare o affittare casa.

Come affermato dalla Presidenza del Consiglio, il piano casa del Governo si sdoppia: dapprima il Piano straordinario per l'edilizia residenziale pubblica, previsto originariamente nella manovra finanziaria d'estate e pensato per riammodernare il patrimonio immobiliare pubblico finalizzato a dare un alloggio sociale alle famiglie disagiate, agli anziani, alle giovani coppie. Questo Piano ha avuto una battuta di arresto per la mancata intesa con le regioni, di fatto sbloccata con l'accordo del 5 marzo 2009. Lo stanziamento del Governo per attuare il piano di edilizia residenziale pubblica ammonta complessivamente a 550 milioni di euro.

Frattanto, l'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica, ha spinto il Governo a rilanciare un settore chiave della nostra economia - quale è l'edilizia - e, nello stesso tempo, ad andare incontro alle esigenze delle

famiglie italiane, prevedendo un Piano di interventi per l'ampliamento delle abitazioni di proprietà.

Per comprendere quante e quali speranze i nostri governanti ripongono nel rilancio dell'attività edilizia quale volano per una perdurante ripresa economica, si pensi che il Governo italiano ha stimato in 60/70 miliardi (circa quattro punti di PIL) l'entità degli investimenti, se solo il 10% degli italiani decidesse di metter mano alle proprie abitazioni fruendo degli ampliamenti volumetrici consentiti.

La proposta - dopo l'esame nel Consiglio dei Ministri del 13 marzo 2009 - è stata oggetto di un tavolo tecnico congiunto Governo Regioni ed ha portato all'Intesa firmata il 31 marzo scorso, poi recepita dalla Conferenza Stato/Regioni e di nuovo sottoposta al varo del Consiglio dei Ministri.

L'intesa prevede:

- per gli edifici residenziali uni-bifamiliari o comunque di cubatura non superiore a 1000 metri, la possibilità di ampliamento entro il limite del venti per cento della volumetria esistente;
- demolizione e ricostruzione con possibilità di ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente, al fine di migliorarne qualità architettonica ed efficienza energetica, nonché di utilizzare fonti di energia rinnovabili;
- semplificazione delle procedure per velocizzare la concreta applicazione di quanto previsto.

Sono invece esclusi interventi edilizi di ampliamento su edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Il Piano Casa della Regione Liguria.

Iter di approvazione.

Come stabilito dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni ed Enti Locali dell'1 aprile 2009, le Regioni si impegnavano ad approvare entro e non oltre 90 giorni da tale data proprie leggi ispirate alle finalità cui si è ampiamente fatto cenno *supra*.

Molte hanno preceduto la Regione Liguria (invero una delle ultime ad addivenire all'emanazione della legge) approvando, forse un po' frettolosamente, i relativi testi normativi di attuazione dell'Intesa di aprile.

Certamente più meditato e, dunque, più pregevole appare la legge regionale della Liguria, 3 novembre 2009, n. 49, approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 28 ottobre 2009, volta a favorire il rilancio del settore dell'edilizia attraverso l'introduzione di misure idonee a promuovere il recupero a fini abitativi degli edifici residenziali esistenti di volumetria non superiore a 1000 metri cubi, mediante interventi di ampliamento, nonché la riqualificazione delle costruzioni incongrue rispetto alle previsioni dei Piani di Bacino, al contesto urbanistico-ambientale ovvero in stato di degrado, in modo da conseguire il loro rinnovo unitamente all'adeguamento della normativa antisismica ed al miglioramento della loro efficienza energetica.

La Giunta Regionale, già in data 10 luglio 2009, licenziava il D.d.I. di attuazione dell'intesa tra Stato e Regioni costituito di nove articoli (quanti alla legge definitiva) finalizzati al rilancio dell'edilizia ma nel rispetto del

territorio in una difficoltosa opera di equilibrio che ha, tuttavia, generato lodevoli risultati.

Tale testo presentava (e presenta tutt'ora, pur con qualche modifica che le discussioni nella competente commissione hanno introdotto), quale criterio fondamentale, la proporzionalità degli ampliamenti consentiti alla cubatura esistente:

- ampliamenti fino al 30% per gli stabili fino a 200 metri cubi;
- ampliamenti fino al 20% per gli stabili da 200 a 500 metri cubi;
- ampliamenti fino al 10% per gli stabili da 500 a 1000 metri cubi.

L'articolata discussione in seno alla VI Commissione ha sì causato un "ritardo" nell'approvazione (peraltro, inevitabili rallentamenti nell'iter di formazione delle varie leggi regionali sono da imputarsi al Governo centrale che non è mai giunto all'emanazione del decreto-legge attuativo ai fini della semplificazione delle procedure e dell'inquadramento generale per le iniziative delle Regioni) ma ha parimenti determinato un'ulteriore, apprezzabile perfezionamento del testo normativo capace di conseguire un adeguato compromesso tra le esigenze di rilancio del settore dell'edilizia onde far fronte alla dilagante crisi economica consentendo parimenti una riqualificazione di immobili ad uso abitativo (residenze mono o bifamiliari) senza "alterare" gli assetti urbanistici ed evitando una cementificazione selvaggia.

Il Piano Casa della Regione Liguria

Inquadramento generale

La Regione Liguria ha approvato la legge regionale (3 novembre 2009, n. 49) di attuazione dell'Intesa tra Stato e Regioni recante "Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio", nella seduta del Consiglio Regionale del 28 ottobre 2009 (16 voti a favore, 1 contrario e 5 astenuti).

Il testo definitivo (le modifiche al D.d.l. licenziato dalla Giunta nella seduta del 10 luglio 2009 sono limitate) riguarda dunque il recupero a fini abitativi degli edifici residenziali esistenti di volumetria non superiore a 1000 metri cubi, mediante interventi di ampliamento, nonché la riqualificazione delle costruzioni incongrue rispetto alle previsioni dei piani di Bacino, al contesto urbanistico-ambientale ovvero in stato di degrado, in modo da conseguire il loro rinnovo unitamente all'adeguamento alla normativa antisismica ed al miglioramento della loro efficienza energetica. Il provvedimento ha natura straordinaria e validità temporalmente circoscritta. Nell'ultimo articolo della presente legge si propone lo slittamento di sei mesi della scadenza stante le difficoltà operative nel frattempo evidenziate dalle civiche amministrazioni che stanno procedendo all'operazione di adeguamento del proprio piano urbanistico.

Sono possibili ampliamenti degli edifici esistenti al 30 giugno 2009 aventi totale o prevalente destinazione residenziale e costituiti da fabbricati mono o plurifamiliari purché in ogni caso non eccedenti la volumetria massima di 1000 metri cubi. Gli interventi di ampliamento devono risultare finalizzati al miglioramento della funzionalità, della qualità architettonica, statica o energetica. La disciplina si applica anche agli edifici destinati ad uso

socioassistenziale e socioeducativo in quanto configurabili sotto il profilo urbanistico quali residenze di tipo specialistico.

Sono previste tre fattispecie di possibili incrementi delle percentuali di ampliamento degli edifici già stabilite: l'adeguamento alla normativa antisismica dell'intera costruzione nonché all'installazione di impianti di energia alternativa o, in alternativa, al rispetto dei requisiti di rendimento energetico degli edifici; con riferimento agli edifici rurali a destinazione residenziale all'obbligo del proprietario o dell'avente titolo di eseguire gli interventi di ampliamento nel rispetto della tipologia, dei materiali locali tradizionali, quali le lastre di ardesia di estrazione ligure, e delle tecniche costruttive peculiari dell'edificio esistente; l'utilizzo di lastre di ardesia di estrazione ligure per le coperture di tutti gli edifici residenziali diversi da quelli di cui alla precedente lettera.

Sono esclusi gli edifici in aree soggette a regime di inedificabilità assoluta; le aree demaniali marittime date in concessione per finalità turistico-ricreativa; gli immobili gravati da vincolo storico-artistico; dei centri storici, fatta salva la facoltà dei comuni di individuare porzioni dei medesimi in cui rendere applicabile, con atto di esclusiva approvazione comunale, la disciplina di ampliamento.

Nei comuni costieri non saranno possibili ampliamenti nella fascia di profondità di 300 metri in linea d'aria dalla battigia. Per gli edifici ricadenti nei territori del Parco Nazionale delle Cinque Terre e dei Parchi Regionali si introduce la facoltà di ogni Ente Parco di scegliere di rendere applicabile la disciplina degli ampliamenti prevista dalla presente legge mediante l'assunzione di una specifica deliberazione.

Piano Casa della Regione Liguria

Gli articoli

La rilevanza ed al contempo la complessità della nuova legge regionale capace di fornire adeguate risposte alle contrapposte esigenze che emergono dalle stesse finalità ispiratrici della norma (rilanciare l'attività edilizia consentendo un incremento volumetrico degli edifici esistenti per dare ossigeno ad un settore in crisi ma anche perseguire una loro riqualificazione funzionale, architettonica e statica senza cementificazioni eccessive e alterazioni dell'assetto urbanistico), richiedono una analitica disamina dei singoli articoli volta a comprenderne appieno il portato ma altresì volta ad evidenziare possibili problematiche che la "pratica" potrebbe ben presto far emergere.

Articolo 1 – Finalità

Tale disposizione specifica gli obiettivi perseguiti dal provvedimento legislativo *de quo* nonché la natura straordinaria delle relative norme aventi, pertanto, validità temporalmente circoscritta.

Più nello specifico, la legge in questione, al fine di individuare misure di contrasto della crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia, disciplina interventi atti a promuovere la riqualificazione funzionale, architettonica e statica degli edifici, anche attraverso l'ampliamento dei volumi esistenti nell'ambito di una più generale riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che consenta un generale rinnovo degli edifici

in stato di degrado anche mediante l'applicazione di nuove tecnologie per la sicurezza antisismica, l'efficienza energetica e la sostenibilità ambientale.

E proprio i profili di adeguamento alla normativa antisismica e di qualità statica dell'edificio (profili più volte richiamati dagli articolati della legge in commento ed al cui rispetto la legge subordina la fruibilità degli ampliamenti e degli incrementi premiali di cui agli articoli 3, 4 e 6 della L.R. n. 49/2009), costituiscono uno degli aspetti più innovativi della disciplina normativa in esame.

Sul punto, la legge regionale *de qua* determina una autentica "rivoluzione culturale" anche perché figlia – oltrechè della crisi economica – delle gravissime calamità che hanno funestato il nostro territorio (ultimo, e più eclatante disastro, il terremoto d'Abruzzo che ha dimostrato tutta l'inadeguatezza antisismica di gran parte dei nostri edifici).

In passato, si parlava di "casa" in termini di pregevolezza estetica, di comodità, di amenità...non invece di sicurezza, di adeguatezza statica e sismica, ritenendo naturale, finanche banale che essa fosse anche sicura.

Le tragedie di questi ultimi anni, hanno spostato l'attenzione sull'esigenza di migliorare la funzionalità statica degli immobili premiando coloro che intendono adeguare strutturalmente le proprie abitazioni alla normativa antisismica in vigore a decorrere dal 30 giugno 2009.

Il cambiamento, anzitutto culturale, introdotto dal Piano Casa Liguria sembra evidente, come si avrà modo di dire anche analizzando le soluzioni definitorie di cui all'articolo 2.

Detto della validità temporalmente circoscritta delle disposizioni in commento, il comma secondo precisa che esse hanno validità per ventiquattro mesi a far data dalla sua entrata in vigore.

Articolo 2 – Definizioni

Al fine di esplicitare il campo di applicazione e gli effetti delle disposizioni contenute nel disegno di legge è previsto il glossario delle definizioni degli elementi fondamentali presi a riferimento, alla luce della normativa già operante in materia.

In particolare, la disposizione in esame fornisce le definizioni di edificio rurale, diruto e di edificio incongruo.

Il primo inteso come edificio realizzato entro il XIX secolo che abbia avuto o continui ad avere un rapporto diretto o comunque funzionale con fondi agricoli circostanti e che presenti una riconoscibilità del suo stato originario in quanto non sia stato irreversibilmente alterato nell'impianto tipologico, nelle caratteristiche architettonico-costruttive e nei materiali tradizionali impiegati.

L'edificio diruto è definito come un manufatto in cui parti anche significative e strutturali siano andate distrutte nel tempo senza che ciò inibisca la possibilità di documentare l'originaria volumetria e l'originaria configurazione tipologica.

Gli edifici incongrui sono quelli la cui presenza comporti rischi per la pubblica o privata incolumità o effetti di dequalificazione del contesto nel quale è inserito in relazione agli elementi individuati dal medesimo articolato (esposizione al rischio idraulico o idrogeologico, localizzazione;

funzione; tipologia; dimensione; stato di degrado), riconosciuti dal Comune in sede di approvazione del relativo progetto di intervento ai sensi dei successivi articoli 6 e 7.

La norma, dunque, pare delineare due tipologie di incongruità: una “assoluta” nel caso di edifici comportanti rischi per la pubblica o privata incolumità; l'altra, per così dire “relativa”, nel caso di edifici comportanti effetti di dequalificazione del contesto nel quale è inserito per uno o più degli elementi individuati dalla legge medesima.

Doverosa, di conseguenza, una ulteriore riflessione – che pare potersi ricavare dal testo normativo – sui profili di adeguamento antisismico e di qualità statica degli edifici di cui si argomentava poco sopra e che conferma la novità culturale di cui è portatrice la disciplina normativa in commento: ogni edificio non conforme alla normativa antisismica deve ritenersi – per definizione normativa – foriero di rischi per la pubblica e privata incolumità e, dunque, incongruo.

Le medesime considerazioni sugli edifici incongrui valgono anche per gli edifici a destinazione diversa da quella residenziale di cui all'articolo 7.

Con riguardo alle definizioni di cui all'articolo 2, potrebbe sorgere qualche difficoltà applicativa nel caso, ad esempio, di edifici di valore testimoniale realizzati entro il XIX secolo, i quali, tuttavia, comportassero rischi per la pubblica o privata incolumità.

In questo caso potrebbe discutersi in merito alla qualificazione del fabbricato come edificio rurale ovvero incongruo e, dunque, sulla applicabilità dell'uno ovvero dell'altro regime secondo quanto disposto dalla presente legge (cfr. per esempio articolo 4 che prevede una ulteriore

incentivazione per gli ampliamenti di edifici rurali ivi compresi quelli parzialmente diruti).

Analoghe perplessità potrebbero sorgere in ordine alle nozioni di edificio rurale ed edificio diruto: sol che si pensi ad un edificio realizzato entro il XIX secolo che presenta le caratteristiche di cui all'art. 2, lett. a) ma del quale, alcune parti *“anche significative e strutturali”* siano andate distrutte.

Sul punto è bene dare conto dell'insegnamento giurisprudenziale che qualifica come di ristrutturazione edilizia gli interventi volti a riedificare un manufatto parzialmente demolito: *“E' legittima una concessione edilizia per la ristrutturazione di un immobile, ex art. 31, comma 1, lett. d) della L. n. 457/78 (ora art. 3, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001) nel caso in cui, ancorché si tratti di manufatto originario parzialmente demolito sussistano i seguenti presupposti: a) la volumetria di tale manufatto sia oggettivamente verificabile sulla base delle planimetrie in possesso della P.A.; b) sussista idoneità della condizione dell'edificio originario a consentire la fedele ricostruzione; c) a seguito della riedificazione dell'opus, risulti che siano stati comunque e sicuramente rispettati i dati (essenziali) della sagoma, del volume e della superficie dell'immobile preesistente”* (Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5791).

Nello stesso senso: *“Il crollo del manufatto e la sua ricostruzione con caratteristiche volumetriche di ingombro e ubicazionale corrispondenti a quelle sussistenti in precedenza non impediscono di ritenere che ci si trovi dinanzi ad una ristrutturazione edilizia”* (ex plurimis Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 1997, n. 291).

Ed ancora, la giurisprudenza ha chiarito che il *discrimen* tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione è costituito dalla contestualità o meno della ricostruzione: *“Un intervento di ristrutturazione edilizia non può configurarsi nel caso di ricostruzione su ruderi o su edificio già da tempo diruto o demolito, ma solo nel caso di preesistenza di un edificio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura”* (Cons. Stato, Sez. V, 15 aprile 2004, n. 2142).

Di particolare interesse è, poi, la definizione di edifici destinati ad uso socio-assistenziale e socio-educativo (ricompresi nell’ambito di applicazione della legge) individuati in quelli in cui operano le strutture a destinazione sociale e socio-sanitaria individuate nell’articolo 44 della legge regionale n. 12/2006.

Da ultimo, si segnala che nell’articolo ci si è riferiti al concetto di “volumetria esistente”, in coerenza con i contenuti dell’Intesa tra Stato, Regioni ed Enti Locali sopramenzionata, e cioè al concetto di ingombro geometrico della costruzione in soprassuolo esistente alla data del 30 giugno 2009. Tale scelta è in linea con la natura di disciplina speciale propria delle disposizioni della presente legge regionale e risponde alla finalità di consentire un’applicazione immediata ed uniforme su tutto il territorio ligure proprio in quanto consente di prescindere dalle diverse definizioni di volume in senso urbanistico o di superficie agibile attualmente previste nella strumentazione comunale vigente, le quali, a norma dell’articolo 88, commi 1 e 7, lettera a) della LR n. 16/2008 e s.m.i., sono destinate a divenire operanti in tutti i Comuni a far data dal 3 gennaio 2010 (attraverso la prevalenza automatica delle definizioni dei parametri stabilite nei relativi

articoli da 67 a 83), salvo l'adeguamento dei parametri del proprio strumento urbanistico nel frattempo adottato dalle Civiche Amministrazioni prima di tale scadenza. D'altra parte al riguardo si fa presente che nell'ultimo articolo della presente legge regionale si propone lo slittamento di sei mesi della scadenza sopramenzionata stante le difficoltà operative nel frattempo evidenziate dalle Civiche amministrazioni che stanno procedendo all'operazione di adeguamento del proprio piano urbanistico.

Proprio il concetto di volumetria esistente pare foriero di spunti critici ove limita la portata applicativa della norma – appunto alle volumetrie esistenti, sulla base della dichiarazione di ultimazione dei lavori – in modo da frustrare la precipua finalità della legge stessa.

Circoscrivere l'applicabilità dei previsti ampliamenti agli edifici esistenti – individuati sulla base del dato formale dell'ultimazione lavori – comporta la necessità di portare a compimento l'intervento in corso, onde, poi, fruire dei benefici di legge.

Ciò potrebbe determinare conseguenze addirittura paradossali.

Rappresenta un dato di fatto che, all'interno della nostra Regione, molti cantieri "aperti" si sono bloccati in attesa dell'emanazione della presente legge al fine di poterne comprendere l'ambito di applicabilità.

Ed è chiaramente antieconomico portare a conclusione "i lavori in corso" per poi intervenire nuovamente sull'edificio esistente "sulla base della dichiarazione di ultimazione dei lavori" ai sensi della nuova legge.

Presumibilmente, è certamente meno probabile che sia interessato a "metter mano" alla propria abitazione chi ha, magari da poco, concluso

determinati interventi edilizi sulla medesima rispetto a chi quegli interventi li sta realizzando (o è in procinto di realizzarli)

Tutto questo pare confliggere con le finalità della norma (ben espresse dall'articolo 1) volte al rilancio dell'attività edilizia per porre un freno alla dilagante crisi economica.

In ragione di ciò parrebbero prospettabili due soluzioni.

Preferibilmente, si potrebbe modificare il testo approvato dal Consiglio Regionale mediante un emendamento correttivo capace di estendere – similmente a quanto previsto dalla L.R. 6 agosto 2001, n. 24 in materia di sottotetti – l'applicabilità dei benefici previsti dalla presente legge anche nei confronti degli interventi edilizi in corso di realizzazione sulla base dei titoli edilizi rilasciati prima della sua entrata in vigore (cfr. art. 2, comma 2, L.R. n. 24/2001).

In subordine, si potrebbe interpretare estensivamente (e forse un po' forzatamente) il concetto di ultimazione lavori da intendersi come fine lavori strutturali sì che gli ampliamenti consentiti potrebbero essere estesi in quei numerosi casi in cui l'ultimazione riguarda perlomeno la parte strutturale.

Non solo.

V'è da credere che vista la rilevanza ed al contempo ambiguità della definizione di cui alla lettera f) ed in particolare della locuzione "ingombro geometrico" sorgeranno non poche incertezze interpretative a riguardo: ci si chiede per esempio se un volume tecnico ovvero un volume seminterrato possano o meno rientrare nella nozione di ingombro geometrico e se,

dunque, per volumetria esistente, debba intendersi un volume totalmente ovvero solo parzialmente soprassuolo.

Articolo 3 – Ampliamento di edifici esistenti.

L'essenza del testo normativo in commento è certamente rappresentata dal portato dell'articolo 3 che prevede l'ammissibilità di interventi di ampliamento sulle volumetrie esistenti, specificando i relativi limiti e statuendo l'assentibilità di essi anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici.

La centralità del presente articolo richiede un approfondito esame di ogni comma.

Nel comma 1 si disciplina la possibilità di realizzare detti interventi di ampliamento sugli edifici esistenti al 30 giugno 2009 aventi totale o prevalente destinazione residenziale e costituiti da fabbricati mono o plurifamiliari purchè in ogni caso non eccedenti la volumetria massima di 1000 mc. Tali interventi devono risultare finalizzati al miglioramento della funzionalità, della qualità architettonica, statica e/o energetica e possono comportare:

- a) per edifici di dimensioni fino a 200 mc è consentito un incremento massimo di 60 metri cubi;
- b) per edifici di dimensioni comprese tra 200 mc e 500 mc per la parte eccedente la soglia di 200 mc si applica la percentuale del 20% (a titolo esemplificativo, su un edificio pari a 205 mc sulla porzione fino a 200 mc si applica il limite di sessanta metri cubi di cui alla lettera a, mentre sui restanti 5 mc di volumetria si applica la percentuale del 20%) ;

- c) per edifici di dimensioni comprese tra 500 mc e 1000 mc, per la parte eccedente la soglia di 500 mc si applica la percentuale del 10%.

Nel comma 2 si riconducono gli ampliamenti sopra indicati nella categoria della ristrutturazione edilizia (attualmente definita nell'art. 10 della L.R. n. 16/2008 e s.m.i.¹) esplicitando la possibilità della loro realizzazione anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici vigenti o in corso di formazione, fermo restando il rispetto:

- a) del parametro della distanza fra gli edifici previsto dal vigente strumento urbanistico comunale ove si tratti di ampliamenti in senso orizzontale (ciò in coerenza con il principio di rispetto dell'allineamento dell'edificio esistente già stabilito nell'articolo 18, comma 1 della LR n. 16/2008 e s.m.i.² per gli interventi di ristrutturazione edilizia

¹ 1. Si definiscono interventi di ristrutturazione edilizia quelli volti, anche alternativamente, a:

a) trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente sotto il profilo delle caratteristiche tipologiche, formali e strutturali dell'edificio preesistente, nei termini indicati all'articolo 83;

b) aumentare il carico urbanistico nei termini indicati all'articolo 38.

2. Sono considerati di ristrutturazione edilizia gli interventi che comportino:

a) un aumento della superficie esistente o la realizzazione di nuovi vani abitabili non derivanti dalla semplice divisione di quelli esistenti;

b) la suddivisione di una unità immobiliare in due o più unità immobiliari;

c) i mutamenti di destinazione d'uso connessi all'esecuzione di opere edilizie:

- senza aumento del carico urbanistico nei termini indicati dall'articolo 38, ma accompagnati da un complesso di opere tali da alterare le caratteristiche tipologiche, formali e strutturali dell'organismo preesistente di cui all'articolo 83;

- con aumento del carico urbanistico nei termini indicati dall'articolo 38, anche non comportanti alterazioni delle caratteristiche tipologiche, formali e strutturali dell'organismo preesistente di cui all'articolo 83;

d) la trasformazione dei locali costituenti superficie accessoria nell'originario titolo abilitativo in locali costituenti superficie agibile a norma dell'articolo 67;

e) la demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato esistente, intendendosi per tale la ricostruzione sullo stesso sedime, con possibilità di scostamento entro un massimo di un metro, che rispetti la sagoma e i volumi originari fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica e quelle previste come obbligatorie dalle normative tecniche di settore;

f) gli ampliamenti diversi da quelli di nuova costruzione di cui all'articolo 15 e quindi entro soglie percentuali predeterminate dallo strumento urbanistico generale in deroga ai parametri urbanistico-edilizi.

² 1. Gli interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla ristrutturazione edilizia, ivi compresi gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti, possono essere realizzati nel rispetto dell'allineamento dell'edificio preesistente.

2. I Piani Urbanistici Comunali (PUC), nella disciplina degli interventi di nuova costruzione, devono prevedere la distanza minima di metri 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, salva la possibilità di fissare distanze inferiori, in relazione agli specifici caratteri dei luoghi e degli immobili esistenti, idonee a garantire un equilibrato assetto urbanistico e paesistico. A tal fine la normativa del PUC deve essere corredata da appositi elaborati idonei a prefigurare l'esito degli interventi previsti.

comportanti ampliamenti in sopraelevazione entro soglie percentuali predeterminate dai piani od entro i limiti di innalzamento previsti dall'articolo 2 della l.r. n. 24/2001);

- b) delle indicazioni tipologiche formali e costruttive di livello puntuale stabilite nella strumentazione urbanistica o nei piani territoriali vigenti (ad esempio Piani dei Parchi od atti o Regolamenti di loro attuazione);
- c) dei requisiti minimi di rendimento energetico stabiliti nella LR n. 22/2007 e nel relativo regolamento attuativo.

Con riferimento a detto comma, pare già possibile evidenziare alcune criticità in relazione alle quali gli addetti ai lavori potrebbero porsi laceranti interrogativi.

In primo luogo, una possibile problematica concerne la interpretazione del limite degli edifici *“mono o plurifamiliari non eccedenti i 1.000 metri cubi”*.

Si tratta di un limite *“tecnico”* ovvero *“giuridico”*?

Vale a dire: nel caso di un fabbricato plurifamiliare di 1.100 mc. in cui alcuni proprietari intendono realizzare – fino ad 800 mc – un intervento ampliativo, previo consenso degli altri proprietari, negare l'applicabilità dell'articolo 3 potrebbe ingiustamente frustrare la *“potenzialità giuridica”* della norma in questione.

Secondariamente, si rileva come la disposizione di legge faccia riferimento alle sole distanze da pareti finestrate.

Sul punto, è noto che la giurisprudenza amministrativa e la migliore dottrina si sono lungamente occupate dell'annosa problematica relativa alle distanze fra costruzioni, chiarendo che le distanze tra le costruzioni sono previste, in

via presupposta ed a prescindere dal loro concreto recepimento nello SUG, da una specifica norma generale rinvenibile nell'art. 9, comma 1, num. 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444. Per giurisprudenza consolidata anche del TAR Liguria (cfr. I Sezione, n. 145/2004) tale distanza minima assoluta *“è tassativa ed inderogabile con l'unica eccezione di edifici compresi in un piano particolareggiato (da ultimo, in termini, Cons. St., sez. V, 28 agosto 2003, n. 3568). Si è altresì chiarito che la norma sulle distanze minime fra edifici è inderogabile e di ordine pubblico atta ad evitare intercapedini dannose per la salute pubblica (Cass., sez. II, 29 gennaio 1999, n. 811)”*.

A conferma di ciò il TAR Lombardia, Milano, 15 aprile 2003, n. 1007, in relazione ad una fattispecie di sopraelevazione di immobile per recupero ai fini abitativi di un sottotetto esistente, ha chiarito che *“Ai sensi dell'art. 9 D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, emanato in esecuzione dell'art. 41 quinquies L. 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dalla L. 6 agosto 1967 n. 765, la distanza di dieci metri tra fabbricati con pareti finestrate è vincolante sia per i Comuni, ai fini dell'approvazione degli strumenti urbanistici, sia per i proprietari frontisti, anche per la sopraelevazione di edifici preesistenti”* (nei medesimi termini cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3929).

Detto principio è stato di recente ribadito dalla Corte Costituzionale che, con sentenza 16 giugno 2005, n. 232 ha autorevolmente sancito che *“In materia di distanze tra fabbricati, costituisce principio fondamentale, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, quello secondo cui la distanza minima deve essere determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere*

fissati limiti maggiori. L'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 avente efficacia precettiva ed inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato". In virtù di ciò la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di una norma della L.R. n. 11/2004 del Veneto recante "Norme per il Governo del Territorio" che introduceva una deroga alla distanza di 10 metri tra pareti finestrate prescritta dal D.M. n. 1444/1968.

Anche la giurisprudenza del TAR Liguria (cfr., *ex multis*, sentenza n. 1027/2005) ha chiarito l'inderogabilità del citato art. 9; la pronuncia in parola, per la chiara esposizione con cui affronta la dibattuta questione giuridica, viene riportata in un suo rilevante estratto: *"In linea di diritto, in tema di distanze va innanzitutto ribadita la natura inderogabile della norma sulle distanze minime fra edifici, essendo disposizione di ordine pubblico atta ad evitare intercapedini dannose per la salute pubblica; in particolare, la normativa dettata dall'art. 9 comma 1 d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive per gli edifici ricadenti in zone territoriali diverse dalla zona A la distanza minima assoluta di dieci metri tra le pareti di edifici antistanti, è tassativa ed inderogabile, con l'unica eccezione di edifici ricompresi in un piano particolareggiato (cfr. ad es. T.A.R. Liguria, sez. I, 12 febbraio 2004, n. 145).*

In secondo luogo, non può assumere l'invocata portata derogatoria la l.r. 24 del 2001 in tema di recupero dei sottotetti. Al riguardo, [...] è noto come la norma preveda la possibilità di dar corso agli interventi di recupero dei sottotetti in deroga solo alla disciplina stabilita dalla strumentazione urbanistica comunale vigente od in corso di formazione; tali interventi al comma 3 sono classificati come di ristrutturazione edilizia. Peraltro, il successivo art. 2 comma 8 prevede che "gli interventi edilizi per il recupero a fini abitativi possono avvenire anche con modificazione delle altezze di colmo e di gronda, nonché delle linee di pendenza delle falde, purché nei limiti di altezza massima degli edifici posti dallo strumento urbanistico".

Al riguardo, la deroga prevista solo rispetto a strumenti urbanistici comunali non può estendersi a norme imperative dettate in tema di distanze, adottate dal legislatore nazionale in materie di pertinenza esclusiva statale e comunque aventi, attesi gli interessi pubblici tutelati, natura di principio in ambito edilizio (species del genus governo del territorio); inoltre, la qualificazione di ristrutturazione non può applicarsi anche alle ipotesi qualificate, per aumento del volume conseguente ad innalzamento della costruzione, dal testo unico dell'edilizia come nuova costruzione (art. 3 comma 1 lett. e ed e.1) in termini di principio non derogabili da parte del legislatore regionale. In proposito, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale, occorre verificare la concreta possibilità di adottare un'interpretazione conforme a costituzione della norma invocata, per cui la stessa opera in termini derogatori nei limiti degli strumenti urbanistici, senza rilievo per le distanze, e nel rispetto delle indicazioni di principio del legislatore nazionale in tema di governo del

territorio (in ordine all'opzione ermeneutica della l.r. 24 del 2001 a fini di compatibilità costituzionale, nella specie in tema di limiti di altezza massima, cfr. ad es. TAR Liguria sez. I n. 39 del 2005).

Va pertanto ribadito che le norme sulle distanze dei fabbricati contenute nel d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, a differenza di quelle sulle distanze dai confini derogabili mediante convenzione tra privati, hanno carattere pubblicistico e inderogabile, in quanto dirette, più che alla tutela di interessi privati, a quella di interessi generali in materia urbanistica, sicché l'inderogabile distanza di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti vincola anche i comuni in sede di formazione e di revisione degli strumenti urbanistici, con la conseguenza che ogni previsione regolamentare in contrasto con l'anzidetto limite minimo è illegittima essendo consentita alla p.a. solo la fissazione di distanze superiori (cfr. ad es. Consiglio Stato, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3929). Il d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che in applicazione dell'art. 41 quinquies legge urbanistica (come modificato dall'art. 17 legge ponte), detta i limiti di densità, altezza, distanza tra i fabbricati, all'art. 9 comma 1 n. 2, con disposizione tassativa ed inderogabile, dispone che negli edifici ricadenti in zone territoriali diverse dalla zona A, è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti. Tale prescrizione, stante la sua assolutezza ed inderogabilità, risultante da fonte normativa statutale, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, avente natura di principio insuperabile da leggi regionali, le quali quindi vanno interpretate conformemente pena incostituzionalità (Cassazione civile, sez. II, 26 luglio 2002, n. 11013).

Né a diverse conclusioni può giungersi sulla scorta del disposto di cui all'art. 88 l.r. 36\97, a tenore della quale "salvo quanto stabilito in via transitoria dal presente Capo, le disposizioni della presente legge: a) sostituiscono le seguenti norme statali: ...4) gli articoli 1, 7, 8e 9e, dalla data di entrata in vigore del Regolamento di cui all'articolo 34, gli articoli 3, 4, 5 e 6 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968".

Infatti, come già evidenziato, la natura delle norme sulle distanze, il richiamo espresso contenuto nel successivo testo unico dell'edilizia ed il loro inquadramento ai sensi dell'art. 117 lett l) ed m) Cost. ne confermano la piena operatività inderogabile anche in ambito regionale."

Di recente, sempre il TAR Liguria (Sez. I, sentenza n. 1711/2006) ha confermato ulteriormente che *"... costituisce principio costante e pienamente condivisibile quello in base al quale la sopraelevazione - per tale intendendosi qualsiasi costruzione che si eleva al di sopra della linea di gronda di un preesistente fabbricato - deve rispettare le distanze legali tra costruzioni stabilite dalla normativa vigente al momento della realizzazione della stessa, poiché comporta sempre un aumento della volumetria preesistente (cfr. ad es. T.A.R. Puglia Lecce, sez. III, 27 gennaio 2006 , n. 565 e Cassazione civile , sez. II, 12 gennaio 2005 , n. 400).*

In secondo luogo, analoga natura di principio deve essere riconosciuta alla normativa in tema di distanze tra edifici stabilita dalla normativa invocata da parte ricorrente. Al riguardo va infatti ribadito che ha natura inderogabile la norma sulle distanze minime fra edifici, essendo disposizione di ordine pubblico atta ad evitare intercapedini dannose per la salute pubblica; in particolare, la normativa dettata dall'art. 9 comma 1 d.m. 2

aprile 1968 n. 1444, laddove prescrive per gli edifici ricadenti in zone territoriali diverse dalla zona A la distanza minima assoluta di dieci metri tra le pareti di edifici antistanti, è tassativa ed inderogabile, con l'unica eccezione di edifici ricompresi in un piano particolareggiato.

Le norme sulle distanze dei fabbricati contenute nel d.m. citato quindi, a differenza di quelle sulle distanze dai confini derogabili mediante convenzione tra privati, hanno carattere pubblicistico e inderogabile, in quanto dirette, più che alla tutela di interessi privati, a quella di interessi generali in materia urbanistica, sicché l'inderogabile distanza di dieci metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti vincola anche i comuni in sede di formazione e di revisione degli strumenti urbanistici, con la conseguenza che ogni previsione regolamentare in contrasto con l'anzidetto limite minimo è illegittima essendo consentita alla p.a. solo la fissazione di distanze superiori. (cfr. ad es. T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 07 luglio 2005 , n. 1027).

Più in generale, sulla costante valenza della disciplina predetta, poiché l'art. 136 t.u. 6 giugno 2001 n. 380, nell'abrogare (con effetto ex nunc) l'art. 17, comma 1 lett. c, delle legge n. 765 del 1967, ha lasciato in vigore i commi 6, 8, 9, dell'art. 41 quinquies della legge n. 1150 del 1942, gli strumenti urbanistici locali devono osservare la prescrizione di cui all'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che prevede la distanza minima inderogabile di mt. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti; pertanto, nel caso di norme contrastanti, il giudice è tenuto ad applicare la disposizione di cui al citato art. 9, in quanto automaticamente inserita nello strumento urbanistico in

sostituzione della norma illegittima (cfr. ad es. Cassazione civile , sez. II, 29 maggio 2006 , n. 12741).

Inoltre, nel nuovo contesto costituzionale post riforma del titolo V della parte seconda della Carta fondamentale, assumono rilievo la natura delle norme sulle distanze, il richiamo espresso contenuto nel testo unico dell'edilizia ed il loro inquadramento ai sensi dell'art. 117 lett. l) ed m) cost.: da ciò non può che conseguire un'applicazione della normativa in materia sulla scorta dell'unica opzione ermeneutica conforme a Costituzione.”.

Tale conclusione, tuttavia, pare contrastare con le indicazioni fornite sul punto dalla Regione Liguria la quale, con nota 17 gennaio 2003, ha evidenziato che *“La possibilità di assentire interventi di recupero dei sottotetti negli edifici esistenti in deroga alla disciplina stabilita dalla strumentazione urbanistica comunale vigente o in corso di formazione, prevista dagli articoli 2, comma 1 e 4 della citata l.r. n. 24, si ritiene applicabile anche in relazione al parametro della distanza dai fabbricati di cui al D.M. 2.4.1968 [...] fermo restando invece il rispetto delle norme del Codice Civile in tema di distanze”.*

Sempre la Regione Liguria con circolare integrativa del 16 novembre 2005 ha ribadito l'inapplicabilità della disciplina delle distanze tra costruzioni di cui all'art. 9, comma 1, punto 2 del D.M. n. 1444/1968 sulla base delle seguenti considerazioni che si trascrivono integralmente per completezza: *“in via preliminare va evidenziato che la disciplina di cui all'articolo 9, comma 1, punto 2), del D.M. n. 1444/1968 (che prescrive la distanza minima assoluta di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti da osservare nella realizzazione di nuovi edifici in zone diverse dai centri*

storici), opera in Liguria soltanto con riferimento agli S.U.G. assoggettati alla legislazione previgente rispetto alla l.r. n. 36/1997 e s.m. (legge urbanistica regionale), mentre detta disposizione non è più operante nei Comuni dotati di P.U.C. come risulta dall'articolo 88, comma 1, lettera a), n. 4 della citata l.r. 36/1997 che espressamente ne prevede la sostituzione, essendo la regolamentazione delle distanze tra costruzioni demandata al PUC che, nelle relative norme, prescrive i relativi parametri a seconda dei diversi contesti urbanistici di riferimento.

Rispetto agli interventi di recupero dei sottotetti assentibili a norma della citata l.r. 24/2001 si ritiene che il suddetto articolo 9 non sia applicabile in quanto trattasi di interventi ascrivibili sotto il profilo formale e sostanziale, nella categoria della "ristrutturazione edilizia", come oggi definita dal combinato disposto dall'articolo 3, comma 1, lettera d) e dell'articolo 10, comma 1, lettera c) del T.U.T Edilizia approvato con D.P.R. 380/2001 e s.m. (si noti che quest'ultima disposizione ha espressamente riconosciuto che nell'ambito della ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche interventi comportanti "aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici...), e non riconducibili, invece, nella categoria degli interventi di "nuova costruzione" i quali, come tali, sono assentibili in caso di Comune dotato di Piano Regolatore Generale, nel rispetto del parametro delle distanze sancito nel ridetto art. 9.

Invero, a dimostrazione che gli interventi in argomento concretano fattispecie di ristrutturazione edilizia, si ribadisce che gli stessi devono essere volti alla trasformazione della destinazione d'uso di locali sottotetto già esistenti aventi funzione accessoria e possono essere accompagnati da

circoscritti incrementi delle altezze di colmo e di gronda nonché delle linee di pendenza delle falde, come già anticipato sub paragrafo 1), necessari per ottenere il rispetto dell'altezza media interna di 2,30 metri prescritta, come parametro minimo e massimo, dal ridetto art. 2, comma 6 della legge a riferimento.

In altri termini, semprechè detti incrementi volumetrici siano circoscritti agli aumenti delle altezze di colmo e di gronda indispensabili a consentire il raggiungimento dell'altezza interna prescritta per consentire il recupero a fini abitativi dei sottotetti non si verificano fattispecie di deroga rispetto al regime delle distanze più volte richiamato in quanto trattasi di assentire interventi di ristrutturazione edilizia che, in virtù di quanto in precedenza precisato, sono fuori dal campo di applicazione del suddetto art. 9 del D.M..

L'orientamento interpretativo sopra espresso è suffragato da una serie di pronunce giurisprudenziali e, in particolare, del TAR Lombardia-Sez. Brescia che, pronunciandosi in rapporto alle disposizioni della legge regionale lombarda sul recupero a fini abitativi dei sottotetti, analoga a quella ligure, ha affermato che "il recupero a fini abitativi dei sottotetti non costituisce la creazione di un piano aggiuntivo", bensì, per definizione normativa, mera ristrutturazione, ritenendo ammissibile la modifica dell'altezza al colmo e di gronda nei limiti del raggiungimento dell'altezza media prescritta da detta legge (cfr. sentenza n. 851 del 14.5.2002 nonché n. 771 del 7.9.2001 e n. 1176 del 18.9.2002).

Si segnala, per completezza informativa, che la questione in argomento è comunque oggetto di alcuni ricorsi dinanzi al Giudice amministrativo

rispetto ai quali la Regione intende sostenere l'orientamento interpretativo in precedenza riportato".

Sul punto, il 2° comma dell'articolo 3 del cd. Piano Casa, come detto, appare perfettamente coerente al disposto di cui all'articolo 18 della L.R. n. 16/2008.

È noto, infatti, che la Regione Liguria ha introdotto una specifica disposizione di legge (l'art. 18 della L.R. n. 16/2008 relativo alle distanze tra edifici da osservare negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e di nuova costruzione) il cui comma 1 stabilisce letteralmente che *"Gli interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla ristrutturazione edilizia, ivi compresi gli interventi di recupero dei sottotetti esistenti, possono essere realizzati nel rispetto dell'allineamento dell'edificio preesistente"*. Ciò significa che l'eventuale incremento volumetrico connesso con la ristrutturazione (nel caso del recupero dei sottotetti la sopraelevazione dell'edificio) è sempre ammesso (anche nell'ipotesi in cui la "nuova fabbrica" si ponga ad una distanza inferiore a quella prescritta dal D.M. n. 1444/1968) alla condizione che la stessa rispetti l'allineamento del corpo edilizio preesistente (nella fattispecie che la sopraelevazione sia allineata con la porzione sottostante del manufatto).

Va da sé che le civiche Amministrazioni nell'esaminare la legittimità dei progetti presentati dai privati per il recupero ai fini abitativi dei sottotetti con sopraelevazione dello stabile non potranno non tenere conto della citata disposizione di legge che, come detto, ha introdotto nell'ordinamento regionale della Liguria una espressa deroga alla distanza minima di 10 metri prescritta dal D.M. n. 1444/1968.

Pertanto l'eventuale rilascio dei permessi di costruire potrà avvenire anche in assenza della distanza minima di 10 metri in applicazione dell'art. 18, comma 1, L.R. n. 16/2008.

Alla luce di tutto quanto sopra pare opportuno segnalare che, in ragione della sopra citata giurisprudenza (anche) della Corte Costituzionale, potrebbero sorgere dubbi in merito alla costituzionalità della disposizione regionale testè richiamata (la Consulta ha, infatti, già dichiarato l'incostituzionalità di una norma della Regione Veneto avente *ratio* simile al comma 1 dell'art. 16).

Dubbi di costituzionalità che potrebbero ripercuotersi sul disposto dell'articolo 3, comma 2, del Piano Casa, riproducente il contenuto del citato articolo 18.

Ciò se da un lato non autorizza certo le Amministrazioni comunali a sottrarsi dall'applicazione di una legge vigente ed efficace (nella specie la L.R. n. 16/08) dall'altro si può prevedere un prossimo contenzioso giurisdizionale che coinvolga per l'appunto la richiamata disposizione legislativa regionale, evenienza tutt'altro che remota in ragione del consolidato orientamento giurisprudenziale in punto di inderogabilità delle distanze previste dal D.M. 1444 di cui si è dato atto.

Quanto alle distanze dai confini, nel silenzio del "Piano Casa", pare doversi ritenere applicabile la disciplina dettata sul punto dal Codice Civile che ritiene esse distanze derogabili mediante convenzioni tra privati secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza della Suprema Corte: *"le norme degli strumenti urbanistici locali che impongono un determinato distacco della costruzione dal confine, se hanno lo scopo di incidere sui*

rapporti di vicinato al fine di evitare la formazione di intercapedini nocive all'igiene, alla salute e alla sicurezza degli stessi soggetti interessati dalla costruzione nella zona di confine, devono ritenersi richiamate negli art. 873 e segg.” e pertanto “sono derogabili mediante convenzioni tra privati” “con conseguente applicazione del principio della prevenzione” (Cass. civ., n. 2331/1983 e n. 11948/93).

Né, in assenza di una espressa previsione in tal senso, devono ritenersi derogati i limiti previsti dal Codice della Strada.

Nel comma 3 si fa rinvio alle disposizioni del successivo articolo 4 per quanto concerne il regime degli ampliamenti aventi ad oggetto edifici rurali a destinazione residenziale aventi valore testimoniale.

Nel comma 4 viene sancita l'applicabilità della suddetta disciplina degli ampliamenti con riferimento agli edifici destinati ad uso socio-assistenziale e socio-educativo, come definiti nell'articolo 44 della LR n. 12/2006 e nell'articolo 49, comma 4, della l.r. n. 6/2009, in quanto configurabili sotto il profilo urbanistico quali residenze di tipo specialistico.

Nel comma 5, al fine di evitare che nel contesto degli interventi di ampliamento di cui sopra vengano realizzati anche frazionamenti dell'unità immobiliare originaria in alloggi di dimensioni eccessivamente ridotte, è stato introdotto come limite di superficie minima la misura di 60 metri quadrati.

Articolo 4

Nell'articolo in esame sono previste tre fattispecie di possibili incrementi delle percentuali di ampliamento degli edifici già stabilite nell'articolo 3 correlate:

- a) incremento di un ulteriore 10% in caso di adeguamento, oltre agli obblighi di legge, alla normativa antisismica dell'intera costruzione (e non solo, quindi, della porzione oggetto di ampliamento) nonché all'installazione di impianti di energia alternativa o, in alternativa, al rispetto dei requisiti di rendimento energetico degli edifici indicati nell'articolo 3, comma 2;
- b) incremento di un ulteriore 5% con riferimento agli edifici rurali a destinazione residenziale, avente valore testimoniale, ivi compresi quelli parzialmente diruti, all'obbligo del proprietario o dell'avente titolo di eseguire gli interventi di ampliamento nel rispetto della tipologia, dei materiali locali tradizionali, quali le lastre di ardesia di estrazione ligure, e delle tecniche costruttive peculiari dell'edificio esistente, obbligo supportato dall'impegno in tal senso del proprietario o dell'avente titolo e da apposita attestazione del progettista da prodursi a corredo della DIA presentata per dar corso ai lavori;
- c) incremento di un ulteriore 5% per l'utilizzo di lastre di ardesia di estrazione ligure per le coperture di tutti gli edifici residenziali diversi da quelli di cui alla precedente lettera b).

Va da sé che gli ampliamenti di cui all'articolo 3, specie se maggiorati dalle eventuali incentivazioni e premialità di cui al successivo articolo 4, consentono, nell'ipotesi in cui il volume esistente abbia dimensioni non superiori a 200 mc, un incremento volumetrico maggiore rispetto a quello

che risulterebbe dalla demolizione e ricostruzione con incremento del 35% della volumetria esistente.

Articolo 5 – Esclusioni e specificazioni dell'applicazione degli articoli 3 e 4.

Nel primo comma si individuano le fattispecie in cui è esclusa l'applicabilità della disciplina degli ampliamenti prevista negli articoli 3 e 4 in coerenza con le indicazioni già previste nell'Intesa Stato-Regioni. In particolare nella casistica delle esclusioni dall'applicazione delle possibilità di ampliamento sono ricompresi:

- a) gli edifici abusivi, in quanto realizzati in assenza di titolo edilizio od in difformità da esso;
- b) gli edifici condonati con tipologia di abuso 1;
- c) le aree soggette a regime di inedificabilità assoluta , ivi comprese le zone a rischio di frana o di esondazione in base ai vigenti Piani di Bacino (ci si riferisce alle diverse normative statali e regionali che, a vario titolo, contemplino vincoli di inedificabilità assoluta, quali, ad esempio, le fasce di rispetto stradale, ferroviario, aeroportuale, dagli elettrodotti di cui alla L. n. 36/2001 e dal relativo DPCM 8.7.2003, dai cimiteri e le aree ricadenti all'intorno di stabilimenti a rischio di incidente rilevante ai sensi del D.lgs. n. 334/1999, etc. ...);
- d) le aree demaniali marittime date in concessione per finalità turistico-ricreativa;
- e) ricadenti nei centri storici, come definiti nel precedente articolo 2, lettera e), fatta salva la facoltà dei Comuni di individuare porzioni dei medesimi in cui rendere applicabile, con atto di esclusiva

approvazione del Consiglio Comunale, la disciplina di ampliamento di che trattasi;

- f) gli edifici vincolati come beni culturali di cui alla Parte II del D.lgs. n. 42/2004 e s.m. (trattasi degli immobili gravati da vincolo storico-artistico di cui alla previgente L. n. 1089/1939);
- g) le aree ricadenti nel territorio ricompreso nel Parco Nazionale delle Cinque Terre, nel Parco regionale di Portofino, nel Parco naturale regionale di Portovenere, e del Parco naturale regionale di Montemarcello Magra.

Una prima complicità di natura ermeneutica potrebbe sorgere in merito al concetto di edificio abusivo.

In ipotesi, nel caso in cui sia da ritenersi abusivo un manufatto adiacente ad altro legittimo fabbricato (ad esempio adiacente ad una volumetria esistente residenziale viene realizzato, in assenza del relativo titolo edilizio, un box pertinenziale), ci si domanda se, come giusto, l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa in esame riguardi solo l'edificio abusivo (e, dunque, tornando all'esempio, si potrebbe fruire degli ampliamenti di cui alla presente legge per la volumetria residenziale adiacente al manufatto abusivo), ovvero se la dizione "edifici abusivi" debba essere interpretata nel senso che l'illegittimità di un manufatto si estende anche a quello ad esso unito o contiguo.

Ancora. Una breve riflessione in merito alla dibattuta esclusione, dall'ambito di applicazione della presente legge, degli edifici condonati.

Ciò potrebbe, in effetti, apparire discriminatorio trattandosi di unità immobiliari sanate e, dunque, legittime, configurandosi quasi come una

duplicazione della sanzione amministrativa a suo tempo comminata al proprietario per “regolarizzare” l’immobile abusivo e palesandosi addirittura come una possibile violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative (sancito dall’articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689³).

La possibilità che gli edifici condonati possano essere oggetto di ulteriori interventi edilizi è confermata dalla giurisprudenza amministrativa: *“Nella sistematica dell’art. 31 della legge n. 47/1985, la sanatoria dei manufatti abusivi rappresenta un effetto automatico che segue allo spirare dei ventiquattro mesi dalla domanda, in assenza di diniego del comune alla sanabilità dell’abuso ed in presenza dei presupposti previsti dall’art. 35, L. n. 47/1985 (pagamento dell’oblazione, assenza di vincoli, adeguamento alle prescrizioni antisismiche). Perché eccezionale rispetto alla regola che impone la conformità dell’attività edificatoria alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, la sanatoria non può produrre effetti diversi da quelli stabiliti dall’art. 38, comma 2, della legge n. 47/1985, che si sostanziano nell’estinzione dei reati e dei procedimenti esecutivi delle sanzioni amministrative (...).*

La Sezione ha già al proposito stabilito che il diritto di edificare è conformato anche da tali indici, di modo che ogni area non è idonea ad esprimere una cubatura maggiore di quella consentita dalla legge e dallo strumento urbanistico” (Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2005, n. 4385; Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2002, n. 5175).

Non solo.

³ Recita l’articolo 1 della legge n. 689/1981: *“Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”.*

Può anche ipotizzarsi che, presentata l'istanza di rilascio del condono, la relativa procedura sia in corso e che magari il condono medesimo non sia ancora stato rilasciato in ragione di lungaggini imputabili unicamente alle Civiche Amministrazioni comunali.

In siffatta ipotesi, proprio la presentazione di un progetto di ampliamento ai sensi della normativa in commento potrebbe indurre il Comune a definire la pratica.

Di più.

L'inclusione degli edifici condonati tra quelli esclusi, ai sensi dell'articolo 5, dall'applicabilità degli ampliamenti previsti dall'articolo 3, pare, altresì, porsi in contraddizione con quanto previsto dal successivo articolo 6 laddove è ammessa la demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale con incremento fino al 35% del volume esistente senza, in tal caso, alcuna preclusione concernente gli immobili condonati.

Addirittura, con riguardo a detta previsione, paiono potersi evidenziare profili di dubbia costituzionalità in relazione alla recentissima presa di posizione della Consulta (Corte Cost. 6 novembre 2009, n. 290) che ha meglio ripartito tra Stato Centrale e Regioni le competenze legislative in ordine al condono straordinario statuendo come le norme regionali ampliative dei limiti applicativi della sanatoria siano illegittime in quanto eccedono la competenza concorrente delle Regioni.

Argomentando *a contrariis*, parrebbe sostenibile come anche la normativa regionale che radicalmente escluda gli edifici condonati dall'ambito di applicabilità delle disposizioni del Cd. Piano Casa possa ritenersi illegittima in quanto eccedente la competenza concorrente delle Regioni.

Ascrivibile ad una mera svista del legislatore, pare invece l'esclusione, dalle discipline normative sul condono richiamate dall'articolo 5 lett. b), del secondo condono *ex lege*, 23 dicembre 1994, n. 724.

Nel secondo comma, relativamente ai Comuni costieri, il cui territorio è, come noto, connotato da caratteristiche di delicatezza e complessità, sono stati specificati i casi in cui non trovano applicazione le possibilità di ampliamento previste nei citati articoli 3 e 4, facendo al riguardo riferimento agli ambiti e ai regimi normativi previsti dal vigente PTCP come di maggiore pregio paesistico e, come tali, soggetti al massimo grado di tutela in senso conservativo (ciò in analogia ai criteri già seguiti nell'Intesa sottoscritta in data 30.7.2007 con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali per la redazione della relazione paesaggistica a corredo delle istanze di autorizzazione paesaggistica): in particolare con riferimento alle aree classificate ANI-MA si è peraltro circoscritta l'inapplicabilità della normativa in questione alle aree ricadenti nella fascia di profondità di 300 metri in linea d'aria dalla battigia, mutuando detto parametro dall'art 142, comma 1, lettera a) del citato D.lgs. n. 42⁴.

Quanto all'esclusione dall'ambito di applicazione della norma delle aree soggette a regime di inedificabilità assoluta, devesi rilevare che tra esse non possono essere ricomprese le aree soggette a vincoli idrogeologici.

Come noto, infatti, la Regione Liguria (cfr. L.R. n. 5/2004, art. 3, comma 3) ha previsto che per vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e

⁴ Recita l'articolo 142, comma, 1 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: *1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:*

a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

dell'assetto idraulico si intendono le previsioni di inedificabilità assoluta dettate dalla L. n. 183/1989 e dalla L.R. n. 9/93 e 18/99.

Al di fuori di tali previsioni, il vincolo idrogeologico deve ritenersi vincolo di inedificabilità relativa come chiarito, in tema di condonabilità di interventi di nuova costruzione realizzati su aree soggette a vincolo idrogeologico, dal parere della Regione Liguria, prot. n. 102157/1567, del 4 luglio 2005.

Nel terzo comma, in relazione agli edifici ricadenti nei territori dei Parchi diversi da quello nazionale delle Cinque Terre, da quello regionale di Portofino, da quello naturale regionale di Portovenere, e da quello regionale di Montemarcello Magra si prevede l'espressa salvezza delle previsioni al riguardo stabilite nei relativi Piani, al contempo introducendo la facoltà di ogni Ente Parco di scegliere di rendere applicabile la disciplina degli ampliamenti prevista dalla presente legge mediante l'assunzione di una specifica deliberazione che, ferme restando le esclusioni di cui ai precedenti commi, individui le aree ed i casi nelle quali consentire gli interventi di ampliamento di cui agli articoli 3 e 4 .

Foriero di possibili dubbi ermeneutici per le Civiche Amministrazioni sembra essere l'ultimo comma dell'articolo in esame: esso lascia ai Comuni, entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la possibilità di individuare parti del proprio territorio nelle quali le disposizioni di cui all'articolo 3 non troveranno applicazione per ragioni di ordine urbanistico, edilizio, paesaggistico-ambientale, culturale.

Tale disposizione, che pare addirittura in grado di comprimere la libertà di iniziativa economica privata costituzionalmente sancita (cfr. art. 41 Cost.), sembra doversi interpretare nel senso dell'obbligo dei Comuni di compiere

una adeguata ed approfondita attività istruttoria capace di confluire in una articolata motivazione per l'individuazione delle parti di territorio escluse dall'applicazione della legge.

Di più.

Da una interpretazione della disposizione in esame conforme alle finalità della legge (di cui all'articolo 1) sembra potersi richiedere una motivazione rinforzata che non concerna i soli profili prettamente urbanistico-edilizi o paesaggistici ma che si dia carico di motivare l'esclusione dall'applicazione della legge di determinate parti di territorio comunale anche in relazione alla finalità di rilancio dell'attività edilizia e di contrasto alla crisi economica onde evitare una scollatura tra la *ratio* della legge (art. 1) ed il successivo impianto normativo.

Articolo 6 – Demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale.

Nei commi 1 e 2 viene disciplinata la possibilità, a fini di diminuzione dell'esposizione al rischio idraulico o idrogeologico, di miglioramento della qualità architettonica e delle efficienza energetica del patrimonio edilizio, di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione con incremento fino al 35% della volumetria esistente alla data del 30 giugno 2009 aventi ad oggetto edifici residenziali qualificabili incongrui (secondo la definizione di cui all'articolo 2 del presente testo di legge). La possibilità di ricostruzione ivi prevista se realizzata in sito può essere assentita mediante titolo abilitativo rilasciato in deroga alle previsioni urbanistico-edilizie dello

strumento urbanistico comunale vigente o in corso di formazione, ma fatto salvo il rispetto:

- a) delle distanze dai fabbricati stabilite dal piano urbanistico vigente (valgono qui le considerazioni già svolte a commento dell'articolo 3 con una chiosa aggiuntiva: in effetti la possibilità di demolire e ricostruire mantenendo *"il rispetto delle distanze dai fabbricati ivi previste"* (art. 6 comma 2), rischia di inibire, in ipotesi, un intervento relativo ad un edificio incongruo per degrado che presenta muri fatiscenti a confine con le strade, dalle quali, per esempio, lo strumento urbanistico preveda una distanza di 5,00 mt. In siffatta ipotesi si sarà costretti a mantenere la muratura esistente potendo invece sopraelevare *"aggiungendo"* volumetria verso l'alto con il rischio di creare un mostro statico con le gambe di fango in spregio alla recente normativa antisismica. Sarebbe forse più opportuno che il rispetto delle distanze potesse applicarsi ai soli ampliamenti;
- b) della dotazione dei parcheggi pertinenziali in misura pari ad un metro quadrato ogni dieci metri cubi di incremento, da non computarsi nell'incremento volumetrico di cui al comma 1, se interrati;
- c) della normativa antisismica in vigore;
- d) della normativa in materia di rendimento energetico degli edifici di cui alla legge regionale 29 maggio 2007, n. 22 e s.m. (Norme in materia di energia) ed al DPR, 2.4.2009, n. 59 (Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b) del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, concernente attuazione della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia).

In *primis*, pare opportuno rilevare che il presente articolo, nel prevedere che gli edifici riconosciuti incongrui possono essere demoliti e ricostruiti con incremento fino al 35% del volume esistente, prevede un unico limite per così dire “a valle” (appunto quello del 35%), laddove non prescrive, invece, “a monte”, il limite dei 1.000 metri cubi cui il precedente articolo 3 subordina l’ammissibilità degli interventi di ampliamento.

Sul punto parrebbe coerente con le finalità della legge e con quanto previsto dal precedente articolo 3 in punto ampliamenti estendere l’applicabilità del presente articolo riguardante la demolizione e ricostruzione di edifici anche a quelli a prevalente destinazione residenziale. Altresì, l’incremento del 35% parrebbe doversi ritenere applicabile anche nel caso di parziale demolizione e ricostruzione di edificio incongruo purchè siano rispettate le finalità dell’intervento.

Foriero di spunti critici sembra anche essere la indefinita nozione di “sito” di cui al comma 2 dell’articolo e l’assenza di qualsivoglia previsione in merito alla tematica degli oneri di urbanizzazione.

Nel comma 3 è contemplata la possibilità del Comune, qualora la ricostruzione in sito non sia possibile, di approvare anche interventi di ricostruzione con l’incremento di cui al comma 1 in un sito diverso da quello su cui insiste il fabbricato oggetto di demolizione . A tal fine è richiesto che la ricostruzione in sito non sia possibile per cause oggettive o non sia ritenuta opportuna per migliorare la qualità paesistica ed urbanistica del sito: in tali casi è necessaria l’approvazione mediante la procedura di Conferenza di Servizi atta a comportare modifica allo strumento urbanistico comunale da attivarsi ai sensi dell’art. 59 della LR n. 36/1997 e s.m., previa

verifica positiva della compatibilità dell'intervento con le indicazioni del vigente PTCP e dei Piani di Bacino, ritenendosi a priori da escludere l'approvazione, nell'ambito della richiamata Conferenza di Servizi, di varianti al PTCP per rendere ammissibile la sua localizzazione. Il ricorso alla procedura di Conferenza di Servizi sopra richiamata risulta idoneo ad assicurare l'assolvimento degli adempimenti di pubblicità-partecipazione nei confronti dei soggetti interessati nonché dell'acquisizione degli assensi formali degli organi degli enti territoriali a seconda dei casi competenti (Comune, Provincia o Regione).

Inoltre viene stabilito che nell'ambito del progetto di ricostruzione in altro sito, da approvarsi mediante la citata procedura di Conferenza, sia prevista anche la soluzione concernente la sistemazione delle aree liberate a seguito della demolizione o, quanto meno, la definizione della disciplina urbanistica delle medesime aree.

L'articolo in esame è portatore di disposizioni particolarmente evolute che consentono di favorire il "ricambio generazionale" del patrimonio edilizio esistente promuovendo il riuso di parti del territorio già "consumate" senza "consumare" parti libere attuando una sorta di "principio del mattone" e producendo alcuni importanti effetti: conformemente alle finalità della presente legge, contrastare la crisi economica mediante il rilancio dell'attività edilizia rendendo al contempo più sicuri – mediante l'adeguamento antisismico e la riqualificazione statica – gli edifici residenziali e non.

Contestualmente, favorire la realizzazione di interventi di elevata rilevanza ambientale tali da non comportare l'utilizzo di risorse incontaminate

promuovendo un'edilizia a basso contenuto energetico, capace di abbattere i consumi ed avvicinarsi agli obiettivi del protocollo di Kyoto sul contenimento dei consumi energetici.

Articolo 7 – Riqualficazione urbanistica ed ambientale di edifici a destinazione diversa da quella residenziale

E' prevista la possibilità dei Comuni di approvare interventi di demolizione e ricostruzione, al fine di conseguire la riqualficazione urbanistica ed ambientale, aventi ad oggetto anche edifici incongrui a destinazione diversa da quella residenziale mediante ricorso alla Conferenza di Servizi atta a comportare modifica allo strumento urbanistico comunale – da qualificarsi di esclusivo interesse locale – nell'ambito della quale sono determinate le funzioni insediabili e le condizioni per il rilascio dei relativi titoli abilitativi edilizi purchè compatibili con le indicazioni del vigente PTCP e dei Piani di bacino.

Articolo 8 – Titoli edilizi

Nel comma 1 si è sancito l'assoggettamento a D.I.A. obbligatoria, come disciplinata dalla LR n. 16/2008 e s.m.i.⁵ degli interventi di ampliamento

⁵ prevede l'articolo 23 della L.R. n. 16/2008: 1. Sono assoggettati a Denuncia di Inizio Attività obbligatoria (DIA obbligatoria), salvi i casi assoggettati a comunicazione di cui all'articolo 21, comma 2, i seguenti interventi purché conformi con le previsioni della strumentazione urbanistico-territoriale e del regolamento edilizio vigenti od operanti in salvaguardia:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria, come definiti dall'articolo 7, ad esclusione di quelli che comportino la modifica di quote del terreno oltre due metri rispetto al profilo sistemato, la realizzazione di muri di contenimento, la realizzazione di recinzioni con opere murarie di altezza superiore a 50 centimetri, salvo che dette opere siano specificamente disciplinate dalla strumentazione urbanistica comunale;

b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo, come definiti dagli articoli 8 e 9, comportanti anche modifiche all'esterno dell'edificio purché nel rispetto delle caratteristiche tipologiche, formali e strutturali di cui all'articolo 83, ivi comprese quelle consistenti nell'eliminazione delle superfetazioni e nel ripristino dei caratteri architettonici originari¹⁹¹;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia, come definiti dall'articolo 10, ivi compresa la demolizione e successiva ricostruzione, comportanti anche modifiche all'esterno dell'edificio purché nel rispetto delle caratteristiche

tipologiche, formali e strutturali di cui all'articolo 83, ivi comprese quelle necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica e quelle previste come obbligatorie dalla normativa tecnica di settore⁶²;

d) gli interventi di demolizione senza ricostruzione;

e) la realizzazione dei parcheggi di cui all'articolo 19, comma 3;

f) le opere di natura pertinenziale come definite all'articolo 17, sempre che le stesse siano specificamente disciplinate dalla strumentazione urbanistica comunale a norma del comma 4 del medesimo articolo;

g) le opere di sistemazione di aree, ivi compresi i parcheggi a raso anche non pertinenziali, non comportanti creazione di volumetria né modifiche alle quote del terreno oltre due metri rispetto al profilo sistemato;

h) le opere di urbanizzazione primaria costituite da elettrodotti nei casi e nei termini di cui all'articolo 28 nonché, purché conformi a quanto previsto nell'articolo 29, comma 9, la realizzazione degli impianti di seguito specificati:

1) pannelli solari termici da 20 a 100 mq.;

2) impianti fotovoltaici fino a 20 Kw;

3) impianti eolici fino a 60 Kw;

4) impianti idraulici fino a 100 Kw;

5) impianti a biomasse fino a 200 Kw.

Con deliberazione della Giunta regionale possono essere individuati linee guida e criteri per la realizzazione degli impianti ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della L.R. n. 22/2007.

I parametri e le dimensioni di cui ai punti 1), 2), 3), 4) e 5) possono essere successivamente modificati con deliberazione della Giunta regionale in adeguamento alle disposizioni nazionali⁶²;

i) l'installazione di impianti tecnologici, anche comportanti la realizzazione di volumi tecnici, al servizio di edifici o di attrezzature esistenti;

j) l'installazione di tralicci o di manufatti funzionali all'esercizio di pubblici servizi, quali la fornitura di energia elettrica, la distribuzione di telefonia fissa, il trasporto ferroviario, la gestione della rete autostradale, se specificamente disciplinati dalla strumentazione urbanistica comunale ovvero, in assenza di detta disciplina, se localizzati in aree destinate a servizi pubblici o di interesse pubblico dalla strumentazione urbanistica comunale e compatibili con la relativa normativa;

k) i reinterri e gli scavi diversi dalle opere temporanee di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c), non preordinati all'esecuzione di opere edilizie;

l) l'apposizione di cartelloni pubblicitari e l'installazione di elementi di arredo urbano comportanti opere murarie, se realizzati su suolo privato;

m) i mutamenti di destinazione d'uso senza opere che comportino il passaggio a diverse categorie di funzioni come definite dalla L.R. n. 25/1995 e successive modifiche e integrazioni;

n) la realizzazione di serre e di manufatti accessori funzionali alla conduzione del fondo sempreché tali interventi siano specificamente disciplinati dalla strumentazione urbanistica comunale.

2. Sono altresì soggetti a DIA obbligatoria gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, se specificamente disciplinati da:

a) strumenti urbanistici attuativi o piani urbanistici operativi efficaci;

b) strumenti urbanistici generali mediante disposizioni di dettaglio, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal Consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di loro varianti o con apposito atto ricognitivo di tali disposizioni nei piani vigenti.

3. Gli interventi di cui al presente articolo sono soggetti al contributo di costruzione quando comportino l'incremento del carico urbanistico indicato all'articolo 38.

4. La realizzazione degli interventi di cui al presente articolo che riguardino immobili sottoposti a tutela dei beni culturali e dei beni paesaggistici è subordinata al preventivo rilascio della prescritta autorizzazione a norma delle disposizioni di legge in materia. L'autorizzazione paesistico-ambientale di cui al d.lgs. 42/2004 e successive modificazioni non è comunque richiesta per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 purché gli stessi non alterino lo stato dei luoghi e/o l'aspetto esteriore degli edifici.

5. Le disposizioni di cui al comma 1, lettera h) sostituiscono l'articolo 11 della L.R. n. 22/2007.

La disciplina della denuncia di inizio attività è prevista dall'articolo 26 della medesima Legge Regionale: 1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo presenta al competente ufficio comunale o allo sportello unico per l'edilizia ove istituito, la denuncia di inizio attività:

a) almeno venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori nei casi previsti dall'articolo 23;

b) almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori nei casi previsti dall'articolo 24, comma 2.

2. La DIA deve essere corredata dagli elaborati progettuali previsti dal regolamento edilizio nonché da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato che attesti:

a) la riconducibilità degli interventi alle fattispecie indicate negli articoli 23 o 24;

b) la conformità delle opere da realizzare rispetto ai piani territoriali di livello sovracomunale e agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza, di quelle igienico-sanitarie e di tutte le disposizioni applicabili per l'esecuzione delle opere. Nel caso in cui la verifica della conformità del progetto alla normativa antincendio e igienico-sanitaria comporti valutazioni tecnico-discrezionali deve essere allegato alla domanda il parere dei Vigili del Fuoco e della ASL.

3. La DIA è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intendono affidare i lavori e del direttore dei lavori ove richiesto in base al tipo di intervento nonché dal computo del contributo di costruzione, se dovuto ai sensi dell'articolo 38. Prima dell'inizio dei lavori il committente o il responsabile deve trasmettere al Comune la documentazione di cui all'articolo 3, comma 8, del d.lgs. 494/1996, come modificato dall'articolo 20, comma 2, del d.lgs. 251/2004, pena l'inefficacia del titolo abilitativo.

4. Entro il termine di quindici giorni dal ricevimento delle domande il competente ufficio comunale:

a) provvede a comunicare il nominativo del responsabile del procedimento;

b) qualora la denuncia risulti incompleta o insufficiente ai sensi dei commi 2 o 3 ne dà motivata comunicazione all'interessato invitandolo a presentare le integrazioni necessarie ai fini istruttori; in tal caso il termine di cui al comma 1 è interrotto e decorre nuovamente per intero a partire dalla data di presentazione della documentazione integrativa.

5. I lavori possono essere iniziati decorso il termine di cui al comma 1, previo pagamento della quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, se dovuta ai sensi dell'articolo 38, nonché previa effettuazione degli adempimenti di cui al comma 3 ultima parte. L'avvenuto inizio dei lavori deve essere comunicato al Comune allegando a tale comunicazione copia della ricevuta dell'avvenuto pagamento della quota di contributo di cui sopra. In caso di ritardato od omesso versamento del contributo si applicano le sanzioni di cui all'articolo 57.

6. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete all'Amministrazione comunale il termine di cui al comma 1 è elevato a sessanta giorni per consentire il rilascio del relativo atto di assenso. Fino al rilascio di tale atto o in caso di diniego dello stesso la DIA è priva di effetti e l'interessato non può dare inizio ai lavori.

7. Qualora il responsabile del procedimento, ultimata l'istruttoria, ritenga di denegare gli atti di assenso di cui al comma 6, comunica tempestivamente all'interessato i motivi ostativi ai sensi dell'articolo 10-bis della l. 241/1990 e successive modifiche e integrazioni.

8. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'Amministrazione comunale e l'assenso dell'Amministrazione preposta alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della l. 241/1990 e successive modifiche e integrazioni. Il termine di cui al comma 1 è elevato a novanta giorni per consentire il rilascio del relativo atto di assenso. Fino al rilascio di tale atto o in caso di diniego la DIA è priva di effetti e l'interessato non può dare inizio ai lavori. Qualora l'amministrazione o l'ente competente al rilascio dell'atto di assenso ritenga di denegarlo, comunica tempestivamente all'interessato i motivi ostativi ai sensi dell'articolo 10-bis della l. 241/1990 e successive modifiche e integrazioni.

9. Nei casi di cui ai commi 6 e 8 l'ente che ha rilasciato l'autorizzazione paesistico - ambientale deve darne immediata comunicazione alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio, informandone per conoscenza il soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, salvo che il competente organo statale si sia già espresso in senso favorevole nel contesto della conferenza di servizi. L'inizio dei lavori è comunque subordinato al ricevimento del positivo visto del controllo di legittimità della Soprintendenza ovvero al decorso del termine perentorio di sessanta giorni di cui all'articolo 159, comma 3, del d.lgs. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni.

10. I lavori devono essere ultimati entro tre anni decorrenti dall'effettivo inizio degli stessi, da comunicarsi tempestivamente al Comune a cura dell'interessato ai sensi del comma 5. Decorso tale termine di validità della DIA la realizzazione dei lavori non ultimati è subordinata a nuova denuncia. Entro sessanta giorni dall'avvenuta ultimazione dei lavori l'interessato è tenuto a comunicare al Comune la data di ultimazione degli stessi e a trasmettere al Comune entro lo stesso termine un certificato di collaudo finale redatto dal progettista o da un tecnico abilitato che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato nonché la rispondenza dell'intervento alle norme di sicurezza, igienico - sanitarie, di risparmio energetico previste dalla normativa vigente e già oggetto della attestazione contenuta nella relazione allegata alla DIA. Contestualmente all'emissione del certificato di collaudo l'interessato deve produrre al Comune la ricevuta dell'avvenuta presentazione, da parte del progettista o di tecnico abilitato, della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero la dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento; in caso di mancata presentazione di tale documentazione e in caso di mancata comunicazione della data di ultimazione lavori si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 516,00. Su motivata comunicazione dell'interessato presentata anteriormente alla scadenza, il termine di ultimazione dei lavori può essere prorogato per una sola volta, con provvedimento comunale motivato, per fatti estranei alla volontà all'interessato. Decorso tale termine la realizzazione dei lavori non ultimati è subordinata a nuova denuncia corredata da una relazione che attesti i lavori già eseguiti nel rispetto degli elaborati a suo tempo presentati; in tal caso la ripresa dei lavori può avvenire contestualmente alla presentazione della DIA.

11. Costituisce prova della sussistenza del titolo abilitativo alla esecuzione dei lavori la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della stessa da parte dell'Amministrazione comunale, corredata dall'elenco dei documenti presentati assieme al progetto, dall'attestazione del professionista abilitato e dagli atti di assenso necessari nonché dall'autocertificazione circa l'avvenuto decorso del termine per l'inizio dei lavori in assenza di atti inibitori da parte del Comune.

previsti negli articoli 3 e 4 del testo di legge in commento nonché il divieto di cumulo delle possibilità di ampliamento disciplinate dal presente provvedimento con quelle già stabilite nella vigente strumentazione urbanistica comunale.

Ciò potrebbe far sorgere qualche difficoltà interpretativa: vale a dire, il divieto di cumulo di cui sopra riguarda solo la previsioni degli strumenti urbanistici generali, ovvero anche eventuali previsioni di altre leggi regionali? E come ci si pone di fronte ad eventuali benefici previsti dalla legislazione statale?

Pare, per esempio, illogico che i benefici previsti da questa legge debbano considerarsi incompatibili ed alternativi con quelli di cui alla legge 24 marzo 1989, n. 122 (parcheggi pertinenziali "Tognoli"), ovvero con quelli previsti dalla normativa sull'abbattimento della barriere architettoniche.

Né pare coerente che quanto previsto dalla legge in commento escluda l'applicabilità della normativa "sottotetti" di cui alla L.R. n. 24/2001.

Nel comma 2 si è stabilito che gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui agli articoli 6 e 7 nonché gli interventi di ampliamento di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b) aventi ad oggetto edifici rurali di valore testimoniale parzialmente diruti siano assentiti mediante rilascio di permesso di costruire, in quanto trattasi di operazioni concretanti nel primo caso la

12. Gli estremi della DIA sono contenuti nel cartello indicatore esposto nel cantiere, secondo le modalità stabilite nel regolamento edilizio comunale.

13. Nel caso in cui l'intervento soggetto a DIA sia subordinato alla stipula di un apposito atto convenzionale il termine di cui al comma 1 è elevato a sessanta giorni per consentire la relativa approvazione da parte del competente organo comunale dello schema di convenzione. In ogni caso l'efficacia della DIA resta sospesa fino all'avvenuta stipula dell'atto convenzionale.

14. Nel caso in cui l'intervento soggetto a DIA abbia ad oggetto la realizzazione di parcheggi pertinenziali a norma dell'articolo 19, comma 6, e dell'articolo 9, comma 1 della l. 122/1989 e successive modifiche e integrazioni la DIA deve essere corredata da atto di impegno ad asservire i parcheggi alle singole unità immobiliari, da formalizzarsi mediante atto da trascrivere nei registri immobiliari entro la data di ultimazione dei lavori, pena l'inefficacia della DIA.

realizzazione di nuove costruzioni e nel secondo di ristrutturazioni edilizie pesanti che richiedono l'espressione di verifiche e valutazioni discrezionali da parte dei Comuni.

A differenza di quanto suesposto con riguardo al comma 1°, la previsione di cui al comma successivo omette di specificare il divieto di cumulare l'incremento del 35% di cui all'articolo 6 con altri ampliamenti previsti dagli strumenti urbanistici comunali.

Di talchè, dovrebbe concludersi che la demolizione e ricostruzione con incremento del 35% di un edificio incongruo ai sensi dell'articolo 6 della L.R. n. 49/09 è compatibile con ulteriori, contestuali ampliamenti previsti dagli strumenti urbanistici.

Nel comma 3 si è sancito l'obbligo di osservare le disposizioni operanti in materia paesistico ambientale nonché nelle diverse normative di settore attinenti all'attività edilizia, richiamando in particolare l'operatività delle disposizioni in materia igienico-sanitaria (ivi compresa la normativa in materia di inquinamento acustico di cui al DPCM 5.12.1997), di stabilità e di sicurezza degli edifici.

Nel comma 4, in coerenza con il carattere straordinario delle disposizioni del presente testo di legge, dichiarato nell'articolo 1, comma 2 è stato esplicitato che la presentazione dei titoli edilizi soprarichiamati può avvenire entro il perentorio termine di 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Anche sotto questo profilo, la "pratica" potrebbe far emergere problematiche di difficoltosa soluzione.

Cosa accadrebbe, ad esempio nelle ipotesi di demolizione e ricostruzione di cui agli articoli 6 e 7 che richiedono il rilascio del permesso di costruire, se gli elaborati progettuali e la relativa documentazione per l'ottenimento del titolo abilitativo fossero presentati presso i competenti uffici comunali pochi mesi prima della scadenza del termine fissato dalla presente legge?

Va da sé che eventuali inerzie delle Civiche Amministrazioni non potrebbero farsi ricadere su coloro i quali – entro i termini previsti dalla presente legge – hanno richiesto di potersi avvalere dei benefici in essa recati.

Ed il mancato rispetto dei termini previsti dalla L.R. 6 giugno 2008, n. 16 (articolo 31, per quel che concerne il rilascio del permesso di costruire) e del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 320 (articolo 20), potrebbe aprire il varco a giustificate e ragguardevoli richieste risarcitorie a carico delle Amministrazioni comunali.

Articolo 9 – Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia e successive modifiche ed integrazioni).

Detto articolato riscrive - al comma 1° - l'articolo 67 della L.R. n. 16/2008 riparametrando le definizioni di superficie agibile e superficie accessoria.

Al comma secondo, mosso dalla medesima *ratio* di rilancio dell'attività edilizia e di semplificazione delle procedure di assenso dei titoli edilizi, accoglie le numerose istanze provenienti da diverse Civiche Amministrazioni comunali di far slittare la scadenza fissata dall'art. 88, comma 1, di un periodo congruo a consentire ai Comuni di pervenire all'adozione della variante al proprio strumento urbanistico volta ad adeguare i relativi

parametri urbanistico-edilizi alle definizioni delle tipologie degli interventi di cui alla L.R. n. 16/2008.

In ragione di ciò, l'originario termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della medesima legge regionale è stato prorogato a ventiquattro mesi.

Conclusioni

Già si è detto in queste prime considerazioni che la legge straordinaria per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio approvata dalla Regione Liguria in attuazione dell'Intesa tra Stato e Regioni dell' 1 aprile 2009, a prescindere da alcune problematiche e spunti critici – inevitabili in un testo di tale portata – che si è cercato di portare all'attenzione del lettore, costituisce un meditato e pregevole compromesso capace di equilibrare le contrapposte esigenze: rilanciare il settore dell'edilizia, quale volano per una duratura ripresa economica ma al contempo evitare una cementificazione selvaggia (il Piano Casa della Regione Lombardia certamente meno restrittivo di quello ligure è già stato impugnato davanti alla Corte di Giustizia Europea da Legambiente; quello toscano, più restrittivo, ha avuto scarsissimo *appeal* tra i proprietari frustrando la *ratio* della legge); riqualificare gli immobili ad uso abitativo (tipicamente case mono o bifamiliari) senza incidere sugli assetti urbanistici. Il tutto assemblato tenendo conto della peculiarità del territorio ligure, ove la maggior parte degli edifici si concentra sulla costa e l'equilibrio con il paesaggio è molto delicato.

Equa appare anche la scelta di aver esteso il provvedimento, al di là degli edifici abitativi, a quelli a destinazione socioassistenziale e socioeducativa e

Avv. ROBERTO DAMONTE
16128 GENOVA- Via Corsica, 10/4
Tel. 010/5701414 - Fax 010/54.13.55

non invece a tipologie produttive (come invece fatto dal Piano Casa della Regione Marche).

Avv. Roberto Damonte