

Legge regionale Veneto 8-7-2009 n. 14

INTERVENTO REGIONALE A SOSTEGNO DEL SETTORE EDILIZIO E PER FAVORIRE L'UTILIZZO DELL'EDILIZIA SOSTENIBILE

primo commento all'indomani della sua entrata in vigore 11-7-09

Romolo Balasso, architetto, presidente Tecnojus - consulente libero professionista.

Pierfrancesco Zen, avvocato, vicepresidente Tecnojus - consulente libero professionista.

1. Premesse – 2. Gli interventi in deroga previsti – 3. Procedimento amministrativo previsto – 4. Questioni applicative – 5. Alcune riflessioni sulla qualificazione tecnico-giuridica degli interventi previsti – 6. Riflessioni sul concetto di deroga – 7. La definizione di ristrutturazione . – 8. Conclusioni.

* * *

1. Premesse

Il quaderno è redatto con la finalità di mettere in risalto gli aspetti critici che si ritengono presenti nella legge che pur animata da lodevoli intenti, non appare scevra di lacune; il punto di vista degli scriventi è, soprattutto, rivolto a rendere edotto il professionista asseverante la DIA dei possibili rischi professionali connessi con tale procedura.

Infatti, come più volte sostenuto, la denuncia di inizio attività può essere una semplificazione soltanto quando il quadro normativo da asseverare risulta chiaro e definito, fatto che non si riscontra nella legislazione specie di recente “produzione”.

Anche il testo legislativo regionale licenziato, come ci risulta da una prima lettura critica, sembra palesare il travagliato iter di approvazione descritto nelle cronache giornalistiche del periodo: non tutti gli aspetti possono qualificarsi come questioni (formali) di tecnica redazionale, tanto che diverse disposizioni si ritengono diano luogo a dubbi interpretativi ed applicativi, con le conseguenze del caso, specie per il professionista asseverante.

Ad esempio, sotto il profilo redazionale (formale) non è comprensibile come mai al secondo e terzo comma del primo articolo, relativo alle finalità (cfr la rubrica), vi siano aspetti applicativi per i quali la legge prevede uno specifico articolo (il nove).

Sempre a titolo di esemplificativo, si rileva una possibile non omogeneità e coerenza terminologica: l'art. 6 prevede che il "titolo abilitativo edilizio" necessario per gli interventi previsti sia la "denuncia di inizio attività", mentre poi all'art. 9, comma 6, si riferisce ad *istanze intese ad ottenere il titolo abilitativo* e, al successivo comma 7, prescrive addirittura che i lavori degli ampliamenti non possono iniziarsi prima del "*rilascio del titolo abilitativo edilizio ove previsto* (sic!! – quale titolo abilitativo conseguente ad istanze dovrà essere rilasciato? E cosa potrà significare quel "ove previsto"? forse la DIA non è perseguibile in tutti i casi previsti?).

All'art. 6, comma 3, inoltre, nella locuzione "*asseverazione del professionista che sottoscrive la DIA, con la quale attesta ...*" sembra che il termine "asseverazione" sia da intendere un "documento" (verosimilmente la relazione prevista all'art. 23 del testo unico edilizia), con il quale, per l'appunto si "attesta" o "assevera" qualcosa (nel caso di specie fatti, stati e condizioni legittimanti gli interventi denunciati).

* * *

2. Gli interventi in deroga previsti dalla legge

Con l'articolo 2 della legge si consente, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali, l'ampliamento degli edifici esistenti. La norma non definisce il concetto di edificio esistente, per cui non è dato conoscere lo stato in cui questo si debba trovare per legittimare l'intervento. Tuttavia dalla lettura del comma 6 dell'art. 9, dove si ammette l'ampliamento anche per i fabbricati il cui progetto o richiesta del titolo abilitativo edilizio siano stati presentati al comune entro il 31 marzo 2009, pare che l'edificio legittimante l'ampliamento in deroga non richieda particolari condizioni (es. finito al rustico, ecc.). Pur propendendo per una tesi diversa, stando ad una interpretazione letterale sembrerebbe non fosse neppure richiesta la condizione di legittimità prescritta all'art. 3, comma 1; infatti, se presunta come condizione ex-ante,

non si capisce perché venga esplicitamente richiesta per gli interventi previsti all'art. 3. Propendiamo per una dicitura pleonastica del legislatore.

La previsione del citato art. 3, infatti, ammette l'ampliamento soltanto per fabbricati "legittimati da titoli abilitativi" oltre che "realizzati anteriormente al 1989, come dire che l'interessato dovrebbe, a pena di inammissibilità, comprovare la legittimità del fabbricato per il quale richiede l'ampliamento, esibendo un titolo abilitativo idoneo e che potrebbe non sussistere per i fabbricati realizzati anteriormente al 1967, al di fuori del perimetro dei centri abitati (in quanto non era richiesta la licenza edilizia).

La fattispecie disciplinata all'art. 3, peraltro, nel riferirsi al patrimonio edilizio esistente maggiormente bisognoso di essere adeguato agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, quale finalità perseguita dalla norma, sembra proprio riferirsi a quanto realizzato anteriormente al 1967.

L'articolo 5, invece, asserisce che *"non concorrono a formare cubatura le pensiline e le tettoie realizzate su abitazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, finalizzate all'installazione di impianti solari e fotovoltaici."*; si tratta verosimilmente di una disposizione derogatoria alle regolamentazioni locali, disciplinante una fattispecie particolare.

Si deve osservare che la norma ammette solo la non computabilità volumetrica per cui le tettoie/pensiline dovrebbero essere computate nella superficie coperta, e dovranno altresì rispettare tutte le altre prescrizioni in materia di altezza e di distanza.

Con le previste linee guida regionali, relative alle caratteristiche tipologiche e dimensionali, è possibile che possano farsi rientrare nella categoria di pensiline/tettoie a scomputo volumetrico, qualora escluse dall'attuale dettato normativo, anche tutte quelle esistenti se corrispondenti alle caratteristiche deliberate e adibite alla finalità indicata .

* * *

3. Procedimento amministrativo previsto (la DIA)

Con l'art. 6, rubricato "*titolo abilitativo edilizio e procedimento*", il legislatore regionale enfatizza il carattere straordinario e derogatorio delle disposizioni approvate, asserendo che gli interventi previsti "*sono sottoposti a denuncia di inizio attività (DIA) ai sensi degli articoli 22 e seguenti¹ del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*".

Nella rimanente parte dell'articolato non sono previste facoltà di ricorrere al permesso di costruire, come invece sussiste nella norma nazionale (art. 22, comma 7); questa mancata previsione potrebbe escludere tale facoltà in ragione della straordinarietà e del carattere derogatorio assegnato alle disposizioni di legge.

Nella norma nazionale (art. 23, comma 1), diversamente da quella in commento [art. 6, comma 3 lettera b)²], il progettista non "sottoscrive" la DIA, in quanto di competenza del proprietario o di chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, bensì redige una "relazione e gli opportuni elaborati progettuali", con i quali "assevera" la conformità delle opere da realizzare allo statuto edilizio-urbanistico di riferimento, ivi compreso il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

La previsione di "*asseverazione del professionista che sottoscrive la DIA*", dunque, nel suo significato letterale, potrebbe imporre al professionista, e non all'interessato, sia la sottoscrizione della denuncia d'inizio attività che dell'asseverazione.

Di difficile comprensione la disposizione richiedente al professionista abilitato di attestare una "*conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati, come integrati dalle norme di cui alla presente legge*", ciò in quanto la legge regionale non "integra" affatto alcun strumento urbanistico, bensì ne prevede, come in più parti evidenziato, la "deroga" (sic!).

¹ Gli unici articoli che disciplinano la DIA sono l'art. 22 e l'art. 23.

² b) *asseverazione del professionista abilitato che sottoscrive la DIA, con la quale attesta la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati, come integrati dalle norme di cui alla presente legge, e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché la sussistenza di tutte le condizioni cui la presente legge subordina la realizzazione dell'intervento;*

È verosimile ritenere che l'intento del legislatore sia quello di "consentire" al professionista di asseverare/attestare una conformità "agli strumenti urbanistici vigenti e adottati, così come *derogati* dalle norme di cui alla presente legge".

Tuttavia la deroga, da quanto si può dedurre dalla sintassi dell'articolato, non sembra trasferibile agli strumenti urbanistici adottati ed ai regolamenti edilizi; se così fosse sarebbe impossibile per il professionista qualsiasi attestazione o asseverazione e, conseguentemente, la realizzazione degli ampliamenti ed interventi previsti dalla legge.

Probabilmente si tratta di una dicitura infelice ma si vuol credere che il riferimento sia agli strumenti urbanistici così come le singole Amministrazioni li riterranno derogabili dalla L.R. 14/09.

Infine non è dato a capire come mai le condizioni di sicurezza ed igieniche sanitarie siano richieste con una "autocertificazione"³, da intendere come atto autonomo rispetto all'asseverazione del professionista (diversamente da quanto previsto dal testo unico edilizia). In ogni caso non risulta chiaro chi debba essere il soggetto "autocertificante" (forse sarebbe più corretto dire "auto-dichiarazione" se dovessimo riferirsi alla nozione di "certificato" contenuta nel d.p.r. 445/2000).

Sembra che il legislatore regionale abbia "mischiato" aspetti procedurali del permesso di costruire e della DIA previsti nel testo unico edilizia.

* * *

4. Questioni applicative

L'articolo 7 della legge prescrive la riduzione del 60% del contributo di costruzione nell'ipotesi di edifici o unità immobiliari destinati a prima abitazione⁴. Non è dato a capire se, in quanto riferito a norma derogatoria, non sia possibile l'applicazione dell'art. 17, comma 3, lettera b) del testo unico edilizia prescrivente l'esenzione del contributo per "*gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari*".

³ f) autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme di sicurezza e a quelle igienico-sanitarie.

⁴ L'art. 11 prevede addirittura l'azzeramento degli oneri se l'intervento riguarda l'alloggio di un disabile o di un invalido.

Tra i casi di non applicazione degli interventi previsti dagli artt. 2, 3 e 4, figurano gli edifici *“anche parzialmente abusivi soggetti all’obbligo di demolizione”*⁵. La legge, però, nulla dice sui soggetti e sulle modalità di accertamento dell’abusività e del conseguente obbligo di demolizione, costituente la complementare condizione di esclusione; di converso la legge sembrerebbe ammettere gli ampliamenti sui fabbricati parzialmente abusivi non soggetti all’obbligo di demolizione.

In proposito risulta ampiamente noto che costante giurisprudenza afferma l’impossibilità di adire alla DIA in caso di abusività degli edifici esistenti, fatto salvo il raggiungimento della sanatoria (condono o accertamento di – doppia - conformità).

L’art. 9, comma 4, prescrive che gli ampliamenti *“sono subordinati all’esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie degli edifici esistenti, ad esclusione degli interventi realizzati sulla prima casa di abitazione”*.

Tra le opere di urbanizzazione, come noto, oltre alle reti tecnologiche (c.d. sottoservizi), sono comprese le aree pubbliche a verde e a parcheggio (c.d. standard). Il precetto non specifica la modalità di verifica dell’esistenza di tali opere di urbanizzazione primaria, ovvero se sia un onere del privato oppure del comune o, ancora, congiunto, così come il loro eventuale adeguamento quantitativo.

Se tra le modalità fosse ammesso il conferimento/realizzazione da parte dell’interessato, non risulta specificato se sarà ammesso lo scomputo dagli oneri tabellari, ovvero se risulterà ammissibile la monetizzazione.

* * *

5. Alcune riflessioni sulla qualificazione tecnico-giuridica degli interventi

Pare indubbio che tutti gli ampliamenti si configurino come nuove costruzioni, vuoi in senso urbanistico-edilizio che civilistico (come gli ampliamenti volumetrici all’interno della sagoma esistente – sottotetti).

Qualche riflessione va fatta per gli interventi previsti all’articolo 3 laddove si ammette l’integrale demolizione e successiva ricostruzione con previsione di

⁵ Così art. 9, comma 1, lettera f).

aumento volumetrico, per gli edifici residenziali, o della superficie coperta, per gli edifici adibiti ad altro uso.

Infatti la demolizione e ricostruzione risulta legittimamente possibile, con riferimento alla norma nazionale [art. 3, comma 1, lettera d) del testo unico dell'edilizia] soltanto se la ricostruzione avviene con la stessa volumetria e sagoma. In caso contrario l'intervento si qualifica come nuova costruzione.

Il fatto che l'articolo 3 della legge regionale condizioni l'integrale demolizione e ricostruzione alla previsione di ampliamento, tra l'altro nella misura del 40% o del 50%, le precisazioni dell'art. 10 della legge non sembrano assicurare la legittimità di sdoppiamento di qualificazione (anche se condivisibile in linea di principio) ossia di ritenere l'intervento di ristrutturazione per la parte ricostruita e di nuova costruzione per la parte ampliata, e ciò per due ragioni: innanzitutto la demolizione/ricostruzione, come si dirà più avanti, non risulta ammissibile laddove la ricostruzione fosse difforme dalla volumetria e sagoma preesistenti; secondo perché la ricomposizione planovolumetrica (l'ampliamento del 50% impone la ricomposizione planovolumetrica, quindi verosimili variazioni di sagoma) potrebbe non rendere evidente la parte "ricostruita a parità di volumetria e sagoma" e quella "ampliata".

Non è al momento possibile comprendere se l'eccezionalità delle disposizioni disciplinate dalla legge, anche per la limitazione temporale prevista (24 mesi – ved. art. 9, comma 7), legittimi l'interpretazione data alla richiamata nozione di ristrutturazione edilizia contenuta nell'art. 10 della legge stessa (pur con le riserve di cui si dirà al successivo punto 7).

Forse sarebbe stato maggiormente opportuna una esplicita definizione speciale della ristrutturazione in ragione della corrispondente eccezionalità delle finalità perseguite dalla legge.

* * *

6. Riflessioni sul concetto di deroga

La deroga prevista dalla legge regionale riguarda solamente gli strumenti urbanistici e i regolamenti comunali vigenti⁶; tale deroga non può sussistere per le disposizioni legislative e regolamentari sia regionali che nazionali.

Infatti l'art. 9 comma 8 della legge prescrive che *“sono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente”*, nella quale si ritiene ricomprendere anche il D.M. 1444/68.

Inoltre, qualora la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nel testo unico edilizia sia (come sembra stante la sua incidenza penalistica di esclusiva competenza statale), norma di principio e non di dettaglio (per cui priva del c.d. carattere di cedevolezza alla concorrente legislazione regionale), le disposizioni regionali potrebbero risultare di dubbia legittimità in ragione del fatto che non possono porsi in contrasto con la fonte sovraordinata.

Le disposizioni regionali non pare derogano al precetto nazionale obbligante alla previsione di spazi per parcheggio privato, nella misura di 1 mq ogni 10 mc di costruzione. In caso di mancata possibilità di reperimento di tali spazi a standard edilizio privato, la legge non dice se risulta ammessa, pur con le riserve del caso, l'eventuale monetizzazione (come nel caso delle disposizioni relative al recupero dei sottotetti esistenti di cui alla legge regionale n. 12/99).

Le eventuali riserve sulla monetizzazione riguardano il fatto che la conversione in numerario degli spazi “privati”, e quindi il mancato soddisfacimento in loco, non obbliga il comune a realizzarli altrimenti in ragione del fatto che non sono standard pubblici (riguardano i c.d. parcheggi stanziali). Per cui l'eventuale monetizzazione (magari richiesta dai comuni) potrebbe apparire come un'imposizione onerosa di natura non edilizia o urbanistica, bensì di tipo patrimoniale (ved. art. 23 della Costituzione).

* * *

7. La definizione di ristrutturazione edilizia (art. 10)

L'art. 10 della legge regionale con l'espressione *“ai fini delle procedure autorizzative relative alle ristrutturazioni edilizie”*, sembra riportare precisazioni in

⁶ Si ritiene non possano ricomprendersi quelli meramente adottati.

merito a tali interventi nel regime ordinario degli stessi e non limitatamente alle disposizioni speciali della legge regionale e per le finalità dalla stessa perseguite.

Alla lettera a)⁷ dell'art. 10 in commento, il legislatore regionale, come si potrà notare, si riferisce alla definizione legale della ristrutturazione edilizia contenuta all'art. 3, lettera d) del testo unico edilizia: diversamente dalla definizione nazionale quella regionale pare limitarsi ad una precisazione sulla modalità esecutiva ossia l'integrale demolizione e successiva ricostruzione (ma questa sembra fosse già implicita nella definizione nazionale). Non va a favore della chiarezza, invece, la parte dell'articolato che definisce di "nuova costruzione" la ricostruzione conseguente all'integrale demolizione: come noto il concetto di nuova costruzione, ben definito nel testo unico, differisce da quello di ristrutturazione soprattutto nelle conformità richieste, e la definizione nazionale, integrata con la legge obiettivo del 2002, è nata proprio per non qualificare come "nuova costruzione" la "ricostruzione", ossia per tenere distinti i due concetti sul piano giuridico. Infatti, proprio sulla confusione dei due concetti si sono spesi fiumi di inchiostro sia da parte della giurisprudenza penale che amministrativa, con esiti, peraltro, molto diversi.

Quanto precisato nella successiva lettera b)⁸, pur nella particolarità espressiva, pone delle serie riflessioni qualora estendibili alla nozione generale: infatti l'intervento di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10, comma 1, lettera c) del testo unico edilizia non disciplina un intervento di *ristrutturazione con ampliamento*, bensì si limita a precisare che le ristrutturazioni soggette a permesso di costruire possono prevedere, tra le varie, modifiche del volume e della sagoma, in quanto, come da consolidata giurisprudenza, qualsiasi realizzazione al suo esterno è, per

⁷ a) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001, anche al fine di consentire l'utilizzo di nuove tecniche costruttive, possono essere realizzati con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti, purché la nuova costruzione sia realizzata con il medesimo volume e all'interno della sagoma del fabbricato precedente.

⁸ b) gli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del DPR n. 380/2001, qualora realizzati mediante integrale demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente, per la parte in cui mantengono volumi e sagoma esistenti sono considerati, ai fini delle prescrizioni in materia di indici di edificabilità e di ogni ulteriore parametro di carattere quantitativo, ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPR n. 380/2001 e non nuova costruzione, mentre è considerata nuova costruzione la sola parte relativa all'ampliamento che rimane soggetta alle normative previste per tale fattispecie.

definizione [ved. lett. e.1) del testo unico edilizia], “nuova costruzione” e, come tale, soggetta alle conformità richieste per tali tipi di interventi.

In proposito occorre ricordare che la Suprema Corte di Cassazione Penale (per tutte Cass. Pen. sez. III, 15-6-2006, n. 20776, n. 1893/2007, n. 47046/2007, n. 36542/2008, n. 35897/2008, n. 36565/2008) sembra concorde nel ritenere che l'unica condizione (tassativa) prevista dalla legge per procedere all'integrale demolizione sia che la ricostruzione debba necessariamente avvenire con la stessa volumetria e sagoma. Per la giurisprudenza penale, dunque, *“l'identità della volumetria e della sagoma non costituisce, invece, un limite per gli interventi di ristrutturazione che non comportino la previa demolizione dell'edificio”*.

I giudici penali, inoltre, hanno concordemente evidenziato che le uniche modifiche di volume ammesse nel concetto di ristrutturazione, per mantenere lo statuto edilizio-urbanistico preesistente, *“possono consistere in diminuzioni o traslazioni dei volumi preesistenti ed incrementi volumetrici modesti, poiché, qualora si ammettesse la possibilità di un sostanziale ampliamento dell'edificio, verrebbe meno la linea di distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione”*.

In altri termini per il giudice penale nella ristrutturazione edilizia contemplata all'art. 10 del testo unico edilizia, la sagoma può essere variata essenzialmente al suo interno (iniluppo), ammettendo delle traslazioni ed incrementi volumetrici “sbordanti” purché di modesta entità (concetto, quest'ultimo, di difficile quantificazione e qualificazione).

Non è dato a capire, conseguentemente, se la “precisazione” della lettera b) in commento di qualificare la demolizione e ricostruzione, con variazione di volume e sagoma, una ristrutturazione edilizia ammessa dall'art. 10, comma 1, lettera c) del testo unico edilizia, possa essere intesa come una legittima modifica, da parte del legislatore regionale, della definizione nazionale e tale da scongiurare possibili conseguenze sia sul piano penale che civile.

* * *

8. Conclusioni.

Vedremo come le singole Amministrazioni accoglieranno queste importanti novità considerato che le esigenze e, quindi, le variabili sono molteplici e le più disparate nelle varie realtà territoriali del nostro Veneto.

Certo sembra non possano rimanere inerti; è infatti comparsa anche la figura del Commissario ad *acta* che la Regione Veneto potrà nominare entro quindici giorni dal termine del 30 ottobre; termine entro il quale le Amministrazioni locali sono chiamate ad esprimersi decidendo con quali modalità la Legge Regionale potrà essere applicata nel territorio comunale.

Il Commissario, in caso di inerzia, convocherà il Consiglio comunale sostituendosi al Sindaco per “costringerlo” a deliberare sulle modalità di applicazione. Nel caso il Consiglio non deliberasse, la Legge troverà applicazione per tutte le zone del territorio comunale⁹.

* * *

Si tratta di un primo commento a caldo, ma una cosa è certa: ci sarà un gran lavoro di interpretazione da parte dei tecnici e degli operatori del diritto.

14 Luglio 2009

- Avv. Pierfrancesco Zen -

- Arch. Romolo Balasso -

⁹ Naturalmente, ciò varrà solo per la prima casa e con esclusione dei Centri storici, degli edifici vincolati o soggetti a specifiche forme di tutela e per quelle aree che ricadono in zone di in edificabilità assoluta o ad alta pericolosità idraulica.