

Principali contenuti della L.R. 29 dicembre 2020, n. 14

La recente legge regionale n. 14 del 29 dicembre 2020 contiene la revisione delle leggi regionali in materia di disciplina dell'attività edilizia (L.R. n. 15 del 2013 e L.R. n. 23 del 2004), a seguito dell'approvazione del c.d. "decreto semplificazione" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modifiche dalla legge n. 120 del 2020, di seguito denominato "D.L. n. 76"), con lo specifico obiettivo di realizzare le condizioni normative indispensabili per promuovere interventi diffusi di recupero e qualificazione del patrimonio edilizio e lo sviluppo di più ampi processi di rigenerazione urbana.

È un fatto ormai pacificamente riconosciuto che per invertire la tradizionale tendenza della pianificazione urbanistica (così come degli operatori economici e del mercato immobiliare) a favorire i processi di espansione urbana rispetto a quelli di rigenerazione della città esistente occorre anche intervenire sull'apparato normativo vigente, rimuovendo le limitazioni e le rigidità che si incontrano laddove si voglia intervenire sull'edificato esistente.

Se infatti si vuole evitare che l'auspicata ripresa del settore edilizio comporti il riavvio del progressivo sviluppo insediativo dei decenni scorsi, fondato sul consumo di suolo e sulla dispersione insediativa, occorre introdurre una nuova disciplina del governo del territorio che finalmente orienti i piani urbanistici alla rigenerazione in luogo dell'espansione, come ha appunto previsto la nostra Regione con l'approvazione della legge urbanistica del 2017; ma occorre anche rendere meno oneroso e più agevole intervenire sul patrimonio edilizio edificato. Bisogna ridurre la complessità e i tempi di esame delle relative pratiche edilizie, così come occorre creare nuove opportunità di operare sugli edifici che non presentino un valore storico artistico o testimoniale e che siano caratterizzati piuttosto da una scadente qualità architettonica e da insufficienti requisiti energetici, di sicurezza sismica, igienico sanitari, ecc.

È esperienza diffusa che anche le misure di sostegno finanziario agli interventi di efficientamento energetico, il c.d. sisma-bonus e persino le ricostruzioni post sisma degli anni più recenti sono state ostacolate da previsioni normative (così come da interpretazioni restrittive delle stesse) che finiscono per ingessare le situazioni di fatto piuttosto che favorirne la qualificazione e il recupero. Le presenti norme costituiscono, dunque, una fondamentale misura per promuovere nella nostra regione il ricorso al c.d. **superbonus 110%** previsto dal "decreto rilancio" (art. 119 del D.L. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020).

Questa legge regionale interviene a seguito della riformulazione, ad opera dell'art. 10 del D.L. n. 76 delle principali disposizioni del TU edilizia che necessitavano di essere riformate per promuovere significativi processi di rigenerazione, muovendo non già da assunti teorici e preconetti ma dall'esperienza applicativa della vigente disciplina edilizia, traguadata nell'ottica sia delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, interessate a ridurre il consumo del suolo e ad elevare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sia dei professionisti e operatori economici del settore, che incontrano quotidianamente rilevanti difficoltà ad intervenire su immobili privi di agibilità, che presentano immancabilmente aporie circa lo stato legittimo e che non soddisfano appieno requisiti e prestazioni riferibili alle nuove costruzioni.

Vi è dunque un filo comune che unisce le diverse disposizioni del provvedimento legislativo, che riguardano certo aspetti e problematiche diversi (e possono apparire per questo disomogenee e disorganiche), ma in realtà costituiscono una complessiva messa a punto e attualizzazione della disciplina regionale, per orientarne le previsioni verso l'obiettivo di promuovere i processi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente.

In tale ottica, si possono individuare tre principali filoni:

- a) la **rivisitazione della definizione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente**, ed in particolare della manutenzione straordinaria, della ristrutturazione edilizia e degli interventi realizzabili con il permesso di costruire in deroga, agendo sui requisiti, limiti e condizioni che li connotano, ma anche sui requisiti igienico sanitari richiesti.

In particolare, è recepita la nuova definizione degli interventi di **ristrutturazione con demolizione e ricostruzione**, che finalmente consente significative modifiche delle caratteristiche degli edifici (in termini di sedime, sagoma, prospetti, caratteristiche tipologiche e planivolumetriche), compresa la possibilità di apportare gli incrementi volumetrici riconosciuti per gli interventi di rigenerazione urbana, in coerenza con la legge urbanistica regionale. In attuazione del testo statale di recente approvazione, si sono precisati, inoltre, i casi nei quali questi interventi possono essere realizzati **anche nei centri storici**, purché la pianificazione urbanistica abbia definito una adeguata tutela degli edifici di interesse storico culturale o tipologico ed abbia stabilito una disciplina particolareggiata degli usi e delle trasformazioni ammissibili.

Inoltre, è stata disciplinata – sempre nell'osservanza della nuova norma statale - la tematica relativa alle **distanze minime tra gli edifici**, che occorre osservare in caso di rigenerazione dei tessuti urbani realizzati in epoca antecedente alla approvazione delle disposizioni sulle distanze di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968. E' dunque previsto che in tali ipotesi anche gli interventi di demolizione e ricostruzione che comportano le modifiche alle caratteristiche degli edifici appena descritte, siano ammissibili purché vengano mantenute le distanze legittimamente preesistenti, cioè quelle previste dai titoli edilizi che hanno autorizzato la costruzione degli edifici. Interventi con queste caratteristiche possono essere realizzati anche nel **centro storico**, purché il piano abbia stabilito la disciplina degli edifici tutelati e degli interventi ammissibili.

Quanto ai **requisiti igienico sanitari** degli edifici, è recepita la disposizione statale che finalmente rende possibile la valorizzazione del patrimonio edilizio storico, consentendo di attuare i necessari interventi di recupero e di acquisire, a fine lavori, l'agibilità dell'immobile, anche nel caso in cui quest'ultimo non presenti i requisiti igienico sanitari stabiliti dalla normativa tecnica approvata nel 1975, essendo stato realizzato legittimamente in epoca antecedente;

- b) le **semplificazioni e accelerazioni del procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi**, attraverso: il ricorso sistematico alla **conferenza di servizi semplificata**; l'**applicazione dei meccanismi di attestazione dell'avvenuta formazione del silenzio assenso o della decorrenza dei termini perentori per i controlli comunali**; il richiamo al principio di inefficacia dei provvedimenti tardivi. E' stata introdotta anche una ulteriore semplificazione della procedura che attiene all'esecuzione dei lavori, in particolare alle **varianti in corso d'opera**;
- c) la revisione della disciplina della **valutazione dello stato legittimo** del patrimonio edilizio. Sono stati chiariti innanzitutto il significato e la portata di tale verifica preventiva, fino ad ora prevista dalla modulistica edilizia unificata, ma non definita e regolata né dal testo unico statale né dalla

legge regionale. E' chiarito così che lo stato legittimo è determinato, oltre che dai titoli edilizi ordinari, da quelli in sanatoria, ed anche dall'**accertamento delle tolleranze costruttive**, così come dall'avvenuto **pagamento delle sanzioni pecuniarie** comminate in luogo della demolizione degli immobili. Inoltre, sono previste talune **semplificazioni nell'accertamento dello stato legittimo**, tra cui: i casi di demolizione e ricostruzione, gli immobili realizzati prima dell'epoca in cui è diventato obbligatorio acquisire il titolo edilizio, gli immobili che beneficiano del superbonus del 110%. Talune disposizioni intervengono anche sulla disciplina degli abusi edilizi più gravi, da una parte, recependo appieno le disposizioni statali appena approvate, che consentono di **accelerare l'esecuzione coattiva delle demolizioni**; dall'altra, introducendo misure per **favorire l'esecuzione spontanea delle stesse** entro tempi certi.

Illustrazione delle singole disposizioni

Passando all'illustrazione delle singole disposizioni della legge regionale si evidenzia che essa si compone di 31 articoli che si articolano in tre Capi, il primo dei quali dedicato alle misure di semplificazioni in materia edilizia, che comportano modifiche alla legge regionale n. 15 del 2013; il Capo II raccoglie le modifiche alla legge regionale n. 23 del 2004; il Capo III introduce una semplice correzione all'art. 8 della L.R. n. 24 del 2017. —.

L'**articolo 1** sintetizza l'oggetto e le finalità della legge, consistenti nella semplificazione e accelerazione delle procedure edilizie, allo scopo di ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese che intendano provvedere alla qualificazione del patrimonio edilizio esistente. Tali norme sono valutate urgenti, in quanto risultano propedeutiche all'attivazione degli interventi che beneficino delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020), i quali costituiscono un sicuro volano per l'avvio del processo di rigenerazione urbana che costituisce l'obiettivo primario della Regione in campo urbanistico, assieme alla valorizzazione e qualificazione dei centri storici e alla tutela del patrimonio edilizio di valore storico artistico, culturale e testimoniale.

L'**articolo 2** è diretto a potenziare la gestione telematica dei processi edilizi, prevedendo che, una volta operativa e resa disponibile per i Comuni, la piattaforma unitaria regionale per la presentazione delle pratiche edilizie acceleri significativamente l'avvio e lo svolgimento delle attività istruttorie delle pratiche presentate, provvedendo automaticamente: alla verifica della completezza delle pratiche edilizie presentate; al rilascio della ricevuta delle pratiche presentate, ai sensi dell'art. 18-bis della legge n. 241 del 1990; alla certificazione sistematica (e non più a richiesta di parte) dell'avvenuta formazione del permesso di costruire per silenzio assenso e della decorrenza del termine perentorio per il controllo delle CILA e delle SCIA; alla indizione immediata della conferenza di servizi semplificata, per acquisire gli atti di assenso necessari così come alla trasmissione alle amministrazioni interessate della SCIA unica.

L'**articolo 3** stabilisce il principio generale secondo cui, per assicurare un più celere svolgimento delle pratiche edilizie, lo Sportello unico debba sempre ricorrere alla convocazione di una conferenza di servizi in modalità semplificata asincrona, ogni qual volta occorra acquisire anche un solo atto di assenso, comunque denominato, di competenza di una Amministrazione diversa dal Comune, necessario ai fini del rilascio del permesso di costruire o per l'inizio dell'attività edilizia subordinata a SCIA o a CILA. Inoltre, è stata stabilita la perentorietà del termine di indizione della conferenza di servizi (di cinque giorni lavorativi dalla presentazione della pratica edilizia). Questa previsione di ordine generale, è stata poi ripresa e sviluppata nelle singole disposizioni che disciplinano i procedimenti relativi rispettivamente alla CILA, alla SCIA e al PdC, nonché nell'**articolo 4**, che dà attuazione a tale principio nel procedimento per l'acquisizione preventiva degli atti di assenso di altre amministrazioni.

L'**articolo 5** interviene a modificare la disposizione sulla Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio per introdurre termini perentori per il rilascio dei pareri di competenza dell'organo consultivo, fissati in ragione del tipo di procedimento a cui il parere stesso accede. La norma ha chiarito: sia gli effetti dell'inutile decorso del termine, che comporta l'obbligo per lo sportello unico di concludere il procedimento prescindendo dal parere; sia l'inefficacia del parere reso tardivamente dopo la scadenza del termine temporale fissato, in applicazione dell'art. 2, comma 8-bis, della legge n. 241 del 1990.

L'**articolo 6** opera una completa rielaborazione dell'articolo 7, relativo all'attività edilizia libera e agli interventi soggetti a CILA, al quale sono state apportate numerose innovazioni. E' stata innanzitutto recepita la nuova formulazione delle c.d. opere stagionali e di quelle contingenti e temporanee, introdotta dal decreto semplificazione. Inoltre, è stata semplificata la disciplina degli interventi di restauro scientifico e di restauro e risanamento conservativo, che sono assoggettati a CILA anche nel caso in cui comportino il mutamento della destinazione d'uso (questi interventi nella disciplina previgente erano invece soggetti a SCIA).

Sempre con la riscrittura dell'articolo 7 viene adeguato il procedimento di controllo della CILA per recepire i principi che attengono: all'obbligo di utilizzo della modulistica edilizia unificata; al rilascio della ricevuta ai sensi di quanto disposto dall'articolo 18-bis della legge n. 241 del 1990; alla necessità di ricorrere alla conferenza di servizi semplificata; alla possibilità per il privato di chiedere l'attestazione della avvenuta decorrenza del termine perentorio per lo svolgimento dei controlli; alla inefficacia dei provvedimenti dello sportello unico assunti dopo la scadenza dei termini perentori per i medesimi controlli, stabilita dall'art. 2, comma 8-bis, della L. n. 241 del 1990.

Con l'**articolo 7** viene recepita e ulteriormente sviluppata la disciplina introdotta dal decreto semplificazione dello **stato legittimo degli immobili**. Al comma 1, si precisa, innanzitutto, che lo stato legittimo deriva: dal titolo edilizio che ha previsto la costruzione dell'immobile, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, ma anche dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati a seguito di istanza di condono edilizio ovvero a conclusione dei procedimenti di

cui agli articoli 17 e 17-bis della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23, dalle tolleranze costruttive di cui all'articolo 19-bis della medesima legge regionale nonché dalla regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 21, comma 01, della L.R. n. 23 del 2004. Successivamente, si sottolineano le modalità e i tempi di svolgimento dell'accertamento dello stato legittimo (comma 2); quindi sono stabilite (ai commi da 3 a 6) talune semplificazioni normative dirette ad accelerare e semplificare tale accertamento:

- la precisazione che nel caso di interventi edilizi di recupero che hanno interessato l'intero edificio, lo stato legittimo è quello stabilito dal titolo edilizio, legittimamente presentato o rilasciato, che ha autorizzato la realizzazione del medesimo intervento, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali (omettendosi dunque il riferimento ai titoli edilizi precedenti);
- il chiarimento che per gli edifici realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio (ante 1942 per gli immobili collocati nel territorio urbanizzato, ante 1967 per quelli extraurbani), lo stato legittimo si desume dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti (quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza), integrati naturalmente con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali;
- la precisazione che quest'ultima disposizione trova applicazione anche nei casi in cui sussista un principio di prova scritta circa l'avvenuto rilascio di un titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile alcuna copia;
- viene richiamata la semplificazione già introdotta dalla L.R. n. 24 del 2017, secondo cui, in caso di interventi di demolizione e ricostruzione l'accertamento della legittimità dello stato di fatto va riferita a quei parametri che governano la ricostruzione dell'edificio secondo le previsioni del piano urbanistico (volume o superficie massimi, distanze dai confini e dagli edifici, ecc.);
- Una particolare notazione merita quanto disposto dal comma 6 per accelerare l'accertamento dello stato legittimo degli **interventi che beneficiano dell'ecobonus del 110%**, in considerazione del fatto che le ricerche della documentazione disponibile presso gli archivi comunali è particolarmente rallentata, anche a causa della concomitanza delle difficoltà operative che incontrano i Comuni a causa della pandemia in corso, e rischia di rallentare eccessivamente la presentazione delle pratiche e l'inizio dei lavori. Il problema è particolarmente acuto per i c.d. archivi storici comunali, risalenti al periodo ante 1° settembre 1967 (data di entrata in vigore della c.d. legge ponte), nel quale la raccolta e conservazione delle pratiche edilizie frequentemente non è stata attuata con la sistematicità che è seguita all'introduzione dell'obbligo generalizzato del titolo edilizio.

Com'è noto, anche lo Stato (con l'articolo 51, comma 3-quinquies, del decreto-legge n. 104 del 2020 - c.d. "decreto agosto") ha introdotto per questi interventi un primo importante chiarimento, laddove ha stabilito che laddove gli interventi riguardino solo le parti comuni degli edifici, la verifica dello stato legittimo di debba limitare a dette parti comuni degli edifici (e non estendersi dunque alle unità immobiliare che lo compongono). Tuttavia, questa disposizione non è risolutiva del problema, nelle ipotesi, che costituiscono la stragrande

maggioranza dei casi - in cui gli interventi interessino anche parti private dell'edificio (si pensi al cambio degli infissi esterni dei singoli appartamenti del condominio, la sostituzione degli impianti di riscaldamento non condominiali, agli interventi di miglioramento sismico attuati nelle singole unità immobiliari, ecc.).

Il comma 6 ha specificato che in tali casi (di interventi che interessino sia le parti comuni degli edifici che private), quantomeno per gli immobili realizzati prima del 1967, la verifica dello stato legittimo deve essere riferita alle sole parti dell'edificio interessate dall'intervento. Si tratta, com'è chiaro, di un principio di ordine generale, che i Comuni potranno applicare anche agli edifici realizzati successivamente, anche perché, come precisa la disposizione regionale, questa speciale forma di semplificazione procedurale non produce alcuna sanatoria delle difformità esistenti, "rimanendo impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità delle restanti parti dei medesimi edifici".

L'**articolo 8** prevede l'introduzione nella L.R. n. 15 del 2013 dell'articolo 10-bis, relativo alle distanze tra fabbricati negli interventi che prevedano la demolizione e ricostruzione. La nuova disposizione chiarisce innanzitutto che detta disciplina speciale si applica ad ogni intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, sia esso qualificato dalla legge come nuova costruzione, soggetta a permesso di costruire, o come ristrutturazione edilizia, soggetta a SCIA. Tale regola vale anche nel caso in cui la ricostruzione preveda – come ora ammette anche la nuova definizione di ristrutturazione edilizia ricostruttiva (si veda il commento al successivo articolo 22, comma 2) – modifiche di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché gli incrementi di volume previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Per tali casi è previsto che, se le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime per assicurare il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, cioè nel rispetto delle distanze (dai confini e dai fabbricati) stabilite dallo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare, come desumibili dai titoli e atti richiamati dall'articolo 10-bis. È precisato inoltre che gli eventuali incrementi volumetrici possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. E' poi data attuazione al nuovo terzo periodo del comma 1-ter dell'art. 2-bis, DPR n. 380 del 2001 (novellato dal D.L. n. 76), chiarendo che nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale gli interventi di demolizione e ricostruzione sono subordinati necessariamente a piano attuativo solo nel caso in cui il piano urbanistico generale non abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale. Quando invece il piano generale sia dotato di tali contenuti (come, per altro, richiede l'attuale legge urbanistica, agli articoli 26, comma 1, lettera b, e 32, comma 8, similmente a quanto stabilito dalle leggi urbanistiche regionali precedenti), gli interventi di demolizione e ricostruzione possono essere attuati con intervento diretto anche nel centro storico.

L'**articolo 9** introduce una importante norma che favorisce il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio collocato nel territorio urbanizzato, recependo la norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 10, comma 2, del D.L. n. 76. Secondo tale previsione i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione stabiliti dal decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 non sono più esigibili per i nuovi interventi che riguardino gli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nel territorio urbanizzato come definito, in base alla normativa regionale, nei piani urbanistici comunali. Per tali edifici, dunque, gli interventi di recupero così come l'agibilità non potranno essere più precluse dal mancato rispetto dei requisiti igienico sanitari, stabiliti dal citato decreto ministeriale del 1975, che derivi dalle caratteristiche dimensionali di edifici legittimamente preesistenti.

L'**articolo 10** adegua, innanzitutto, l'elenco degli interventi soggetti a SCIA a quanto previsto dall'articolo 22, comma 1, lettere a) e b), del DPR n. 380/2001, introducendo la nuova ipotesi di manutenzione straordinaria "pesante" voluta dalla recente novella, che ricorre quando questo intervento comporti la modifica dei prospetti. Inoltre, i casi in cui gli interventi di restauro scientifico e di restauro e risanamento conservativo sono assoggettati a SCIA, vengono ricondotti alla sola ipotesi in cui detti interventi interessino le strutture dell'edificio.

Con il nuovo comma 1-bis, dell'art. 13 della L.R. n. 15 del 2013 è confermata e chiarita meglio la volontà del legislatore regionale di voler assoggettare a SCIA anche le c.d. ristrutturazioni conservative pesanti (di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del DPR n. 380, come novellato), avvalendosi della facoltà riconosciuta alla legge regionale dall'articolo 22, comma 4, del medesimo decreto di poter assoggettare a SCIA, anche interventi che il T.U. edilizia subordini al regime proprio del permesso di costruire (fermo restando che, in tali casi, l'eventuale realizzazione abusiva delle opere continua a comportare l'applicazione delle sanzioni penali).

L'**articolo 11** applica anche al procedimento relativo alle SCIA i principi innovativi introdotti dalla recente novella e già richiamati nel commento all'articolo 6.

L'**articolo 12** introduce una ipotesi speciale di proroga della SCIA, che eccezionalmente può essere riconosciuta anche in caso in cui sia sopravvenuta una previsione di piano incompatibile con l'attuazione dell'intervento edilizio, qualora l'interessato dimostri che i lavori non hanno potuto essere iniziati (entro un anno dalla presentazione della SCIA) o non possono essere completati (entro il termine di validità del titolo edilizio, comunque non superiore a tre anni) per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare della SCIA, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori. La proroga è rilasciata previa delibera del Consiglio comunale se riguarda il termine di inizio dei lavori oppure della Giunta municipale se riguarda il termine di conclusione dei lavori. La proroga è sempre accordata qualora si dimostri che non si è potuto iniziare o concludere i lavori per eventuali ostacoli amministrativi indipendenti dalla volontà del titolare della segnalazione stessa. In tali casi non sono richieste deliberazioni.

L'**articolo 13** applica anche al procedimento di rilascio del permesso di costruire i principi innovativi introdotti dalla recente novella e già richiamati nel commento all'articolo 6. Inoltre, si introduce, riferendola ai contenuti di questo procedimento, la nuova disciplina del così detto preavviso di diniego (art. 10-bis della L. n. 241 del 1990) introdotto dalla novella statale.

L'**articolo 14** introduce anche per i permessi di costruire la forma speciale di proroga esaminata, con riguardo alla SCIA, illustrando l'articolo 12.

Con l'**articolo 15** è recepita nell'ordinamento regionale la disciplina del permesso di costruire convenzionato, di cui all'articolo 28-bis del DPR n. 380 del 2001, adeguando i contenuti della convenzione urbanistica a quanto previsto dall'articolo 38 della legge urbanistica regionale. Si segnala, in particolare, che anche per i permessi di costruire convenzionati è prescritta l'acquisizione della informazione antimafia per i soggetti che richiedono il rilascio del titolo.

L'**articolo 16** recepisce la formulazione, introdotta nel testo statale dalla recente novella, circa le condizioni cui è subordinato il rilascio del permesso di costruire in deroga, in caso di interventi di ristrutturazione edilizia. Si tratta di un adeguamento lessicale che non comporta alcuna innovazione sostanziale rispetto alla disciplina regionale vigente.

L'**articolo 17** amplia notevolmente l'ambito delle varianti in corso d'opera che non richiedono la presentazione di un nuovo titolo edilizio, fino a ricomprendersi – analogamente a quanto disposto dal testo originario dell'articolo 22 della L.R. n. 15 del 2013 - anche le c.d. variazioni essenziali. Richiedono invece un nuovo titolo i casi di totale difformità dal titolo originario e due ipotesi ad essa equiparabili: la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario e la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabili. Nel caso in cui la variante presenti i requisiti delle variazioni essenziali di cui all'articolo 14-bis della L.R. n. 23 del 2004, i relativi lavori possono essere iniziati dalla data di presentazione della SCIA; nei restanti casi, la SCIA può essere presentata anche dopo l'inizio dei lavori, anche nell'ambito della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità (come prevede la vigente modulistica).

L'**articolo 18** contiene una mera norma di coordinamento, delle innovazioni apportate dall'articolo 16 (relativo alle varianti in corso d'opera). Similmente, il comma 1 dell'**articolo 19** richiama quanto previsto dall'articolo 7 (relativo allo stato legittimo degli immobili), per definire la destinazione d'uso legittima dell'immobile. Inoltre, viene recuperata una utile precisazione, già presente nel testo originario dell'articolo 28 della L.R. n. 15 del 2013, secondo cui il mutamento di destinazione d'uso con opere è soggetto al titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso.

Con l'**articolo 20** viene recepito quanto disposto dal D.L. n. 76 circa i casi nei quali trova applicazione il contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del T.U. edilizia, ora riferito

agli immobili che hanno beneficiato di una variante urbanistica specifica o di un permesso in deroga (e non anche al mero cambio di destinazione d'uso, come previsto nella norma precedente).

L'**articolo 21** inserisce nell'elenco delle riduzioni ed esoneri dal contributo di costruzione, presente nell'articolo 32 della L.R. n. 15 del 2013, anche il richiamo a quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della L.R. n. 24 del 2017 (che prevede la riduzione del 35% del contributo per incentivare gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, con la possibilità per i Comuni di attuare ulteriori riduzioni).

Di particolare rilevanza le previsioni dell'**articolo 22** che recepiscono tutte le innovazioni alle definizioni delle tipologie degli interventi edilizi introdotte dal D.L. n. 76, le quali riguardano: 1) la manutenzione straordinaria; 2) la ristrutturazione edilizia, ed in special modo la c.d. ristrutturazione ricostruttiva; 3) l'installazione di manufatti leggeri, quale fattispecie ricompresa nella nuova costruzione.

1) **Manutenzione straordinaria.** Nell'ottica di favorire gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, è stato ampliato l'ambito delle trasformazioni che rientrano nella nozione di manutenzione straordinaria, che può comportare:

- il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile su cui si interviene, purché ciò non comporti un aumento di carico urbanistico. Pertanto, il cambio d'uso può avvenire sia verso usi che fanno parte della medesima categoria funzionale, sia verso usi facenti parte di una diversa categoria per i quali la legge o i piani non richiedano quote di dotazioni territoriali e servizi più elevate e per i quali non sia previsto un valore unitario degli oneri di urbanizzazione maggiore;
- le modifiche ai prospetti che risultino necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per assicurare l'accesso allo stesso o alle singole unità immobiliari che lo compongono. Questi interventi sui prospetti sono subordinati a quattro condizioni: che si intervenga su edifici legittimamente realizzati; che le modifiche non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio; che la modifica stessa risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia; che la modifica non interessi immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

2) **Ristrutturazione edilizia.** Per effetto della novella contenuta nel D.L. n. 76 è stata innovata la definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione, che ora può comportare anche la modifica di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, nonché le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. Inoltre, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, sono ammessi incrementi di volumetria, anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

A fronte di questa importante liberalizzazione, la novella statale introduce una disciplina più severa per gli interventi di demolizione e ricostruzione e per gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti che riguardino immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i quali costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche

planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria. Inoltre, la nuova disposizione statale assoggetta al medesimo vincolo della fedele ricostruzione gli interventi di demolizione e ricostruzione e di ripristino di edifici crollati o demoliti localizzati *“nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 144, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico”*, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici. La legge, da una parte, recepisce la disciplina relativa agli edifici vincolati ai sensi del Codice dei beni e delle attività culturali; dall'altra, relativamente alla seconda disposizione statale appena riportata, definisce esattamente gli ambiti territoriali nei quali la stessa trova applicazione, in considerazione della legislazione regionale vigente; stabilisce inoltre i casi nei quali in detti ambiti vige l'obbligo della fedele ricostruzione. Si specifica così che detti ambiti corrispondono ai centri storici e agli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale, come definiti dalla pianificazione territoriale e urbanistica vigente, e si stabilisce che in tali ambiti gli interventi di ricostruzione e di ripristino devono presentare le medesime caratteristiche dell'edificio originario qualora il piano urbanistico non abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale.

3) **Manufatti leggeri.** Viene infine recepita la modifica alla disciplina statale dei manufatti leggeri, anche prefabbricati, e delle strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, la cui installazione deve considerarsi, di norma, una nuova costruzione. Il testo statale vede ora una maggiore articolazione delle ipotesi che fanno eccezione a tale principio generale, individuate nei manufatti e strutture che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, nonché nelle tende e nelle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, *“che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti”*.

Il **Capo II** - modifiche alla L.R. n. 23 del 2004 - si apre con due disposizioni (gli **articoli 23 e 24**) che introducono una riduzione della sanzione pecuniaria prevista per gli interventi soggetti a SCIA o a CILA realizzati abusivamente, qualora non abbiano comportato aumento di superficie utile, trasformazione di superficie accessoria in utile, alterazione della sagoma e dei prospetti, mutamento d'uso urbanisticamente rilevante con aumento di carico, risultino conformi alle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, e siano trascorsi dieci anni dalla loro ultimazione. Allo scopo di favorire la regolarizzazione di questi abusi minori la legge prevede dunque che, trascorso tale periodo di tempo dalla loro realizzazione, questi abusi che non hanno leso in modo significativo la disciplina di piano e che siano conformi alle normative settoriali che incidono sull'attività edilizia, possano beneficiare della riduzione dei due terzi della sanzione pecuniaria, con un minimo comunque non inferiore ai 333 euro.

Gli **articoli 25 e 26** consentono di subordinare i titoli edilizi in sanatoria di cui agli articoli 17 e 17-bis alla realizzazione degli interventi, anche strutturali, che assicurano la piena rispondenza delle opere ai requisiti e alle condizioni cui è subordinata la loro regolarizzazione. In tal modo, per esempio si potrà subordinare la sanatoria alla realizzazione, entro i termini perentori stabiliti dal Comune, delle opere di miglioramento sismico necessarie e di quelle che consentono di rispettare le altre normative tecniche che incidono sull'attività edilizia.

Il D.L. n. 76 ha recepito nell'ordinamento statale l'istituto delle tolleranze costruttive, dedicando allo stesso un articolo autonomo, individuando due fattispecie di tolleranza (perfettamente corrispondenti alle ipotesi di cui ai commi 1 e 1-bis dell'art. 19-bis della L.R. n. 23 del 2004) e dettando una completa disciplina circa le procedure da seguire per il loro accertamento. L'**articolo 27** si limita pertanto a recepire una precisazione circa il fatto che le tolleranze di cantiere non sono considerate ammissibili nel caso degli immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e a far propria la nuova formulazione, presente nel testo statale, circa le due situazioni nelle quali il tecnico abilitato è chiamato a dichiarare l'esistenza di una tolleranza ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili: nell'ambito della presentazione di nuove istanze di permesso di costruire, di comunicazioni e segnalazioni edilizie, in conformità alla modulistica edilizia unificata (che richiede per tutti questi titoli abilitativi l'attestazione dello stato legittimo); con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

L'**articolo 28** introduce un importante principio volto ad assicurare la certezza delle posizioni giuridiche, indispensabile ai fini dello sviluppo dei processi di riuso e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, secondo cui in tutti i casi nei quali la legge preveda l'applicazione di una sanzione pecuniaria in luogo della demolizione delle opere abusive e del ripristino dello stato dei luoghi, l'integrale corresponsione della sanzione stessa produce, ai soli fini edilizi, la regolarizzazione degli interventi. Rimane ferma ovviamente l'eventuale rilevanza penale degli illeciti (nel caso di interventi soggetti a permessi di costruire) e l'applicazione di ogni altra sanzione prevista per l'eventuale violazione delle normative di settore che incidono sull'attività edilizia (per esempio, la normativa antisismica).

L'**articolo 29** regola la possibilità per l'amministrazione comunale di stipulare accordi, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, per regolamentare le modalità e i tempi di esecuzione, da parte dei privati interessati, degli interventi di demolizione degli abusi più gravi e di ripristino dello stato dei luoghi. Detti accordi, già ammessi dalla giurisprudenza amministrativa, hanno l'indiscusso vantaggio di garantire all'amministrazione comunale il ritorno ad una situazione di piena legalità entro tempi certi, comunque non superiori a cinque anni, con la completa esecuzione delle opere di ripristino, nei casi in cui: gli immobili abusivi siano attualmente utilizzati come abitazioni o per l'esercizio di attività d'impresa, gli interventi di demolizione risultino rilevanti o presentino particolari difficoltà tecnico esecutive ovvero le opere realizzate abusivamente, oltre a violare la disciplina edilizia o urbanistica, risultino in contrasto con altre discipline incidenti sull'attività edilizia. A tale scopo, infatti può essere concordata con i privati interessati una tempistica tassativa

di esecuzione dei lavori previa presentazione di garanzie fideiussorie che, in caso di inosservanza degli impegni assunti dal privato, consentano di provvedere all'esecuzione coattiva delle demolizioni. Il privato, dal canto suo, può in tal modo programmare con l'amministrazione comunale un percorso condiviso che gli consenta, tra l'altro, di realizzare assieme alle demolizioni gli eventuali interventi edilizi ammessi dal piano, anche con la modalità di intervento introdotta dall'articolo 14 della L.R. n. 24 del 2017 della "costruzione e successiva demolizione" delle opere abusive, per assicurare la continuità delle attività (residenziali, produttive, ecc.) in corso negli immobili abusivi. Naturalmente, la norma precisa che il comune nel valutare l'opportunità o meno di stipulare l'accordo deve considerare, in via primaria, gli interessi pubblici coinvolti e che, in caso di immobili vincolati, la stipula dell'accordo è subordinata all'assenso delle amministrazioni preposte alla gestione del vincolo stesso.

L'**articolo 30** recepisce le innovazioni apportate dalla novella statale all'articolo 41 del DPR n. 380 del 2001, circa il termine massimo entro il quale deve essere avviata l'esecuzione della demolizione (termine ora fissato in centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso), nonché circa gli effetti che derivano dalla inutile scadenza di tale termine (consistenti nella attivazione dei poteri sostitutivi del Prefetto).

Il **Capo III**, relativo alle Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 prevede una disposizione di coordinamento, l'**articolo 31**, volta al recepimento della riformulazione, operata dalla recente novella statale, dell'articolo 17, comma 4-bis, del DPR n. 380 del 2001, in merito alla riduzione del contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione urbana.