

L'entrata in vigore delle definizioni uniformi del regolamento edilizio tipo

Nel Veneto la complessa vicenda del recepimento del regolamento edilizio tipo vive ora un passaggio importante: la legge regionale 15/2018, che ha introdotto il nuovo articolo 48 ter della legge urbanistica 4/2011.

L'intesa

Tutto ha avuto inizio con una norma statale, il nuovo articolo 4, comma 1 sexies del testo unico dell'edilizia. Stabilisce, appunto, che si sarebbe conclusa un'intesa in sede di Conferenza unificata per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio tipo.

E l'intesa è poi effettivamente intervenuta nel 2016, con l'approvazione dello schema di regolamento edilizio tipo (RET) e dei relativi allegati, tra cui le definizioni uniformi.

Le definizioni uniformi e l'invarianza

Quanto a queste ultime, l'intesa stabilisce due cose: la prima, che le definizioni uniformi trovano diretta applicazione, prevalendo su ogni disposizione comunale incompatibile, una volta decorso il termine entro cui i Comuni devono adeguare i propri regolamenti edilizi. La seconda, che il recepimento delle nuove definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti.

Il recepimento da parte della Regione Veneto

La Regione Veneto, intervenendo in ritardo (del resto, nessuna sanzione era prevista dall'intesa), con la delibera di Giunta 1896 del 2017 ha quindi recepito il regolamento edilizio tipo, senza particolari innovazioni.

E, sul punto dell'invarianza delle previsioni dimensionali, ha demandato ai Comuni di assicurarla e di adottare a tal fine specifici provvedimenti per individuare le modalità di trasposizione.

I nodi al pettine

A questo punto però, giunti al momento di mettere mano in concreto ai regolamenti, i nodi sono arrivati al pettine e l'invarianza del dimensionamento si è rivelata non facile da assicurare.

Da un lato, infatti, il passaggio alle nuove definizioni non può essere davvero accompagnato da fattori di conversione o di trasposizione che garantiscano una totale invarianza urbanistica.

E, d'altro lato, le definizioni sono attualmente contenute nei regolamenti edilizi ma anche e soprattutto nei piani urbanistici comunali, che hanno diversi procedimenti formativi, rendendo difficile pensare a un adeguamento solo dei regolamenti.¹

Il tentativo della Regione di rendersi utile

La Regione del Veneto ha cercato di farsi carico di tali problemi. Del resto - nel sistema descritto - è stata la stessa Regione, con la delibera di Giunta n. 1896/2017 di recepimento del RET, ad aver fatto scattare quel termine di 180 giorni previsto dall'intesa, oltre il quale vi è la diretta applicabilità delle nuove definizioni uniformi: termine in scadenza il 21 maggio 2018.

Significativa è stata quindi la nota 21 marzo 2018 prot. 109686 dell'Assessore regionale competente, che - riconoscendo i problemi segnalati - ha preannunciato un imminente intervento legislativo, affermando che sarebbe *“uno sforzo superfluo l'obbligatorio adeguamento del regolamento edilizio al RET da parte dei comuni entro il termine del 21 maggio, come vorrebbe l'intesa”*. Si ritiene invece opportuno - prosegue la nota - stabilire che *“il regolamento edilizio sia da adeguarsi al RET entro la prima variante sostanziale allo strumento urbanistico”*. Tanto più che una variante è già imposta, nei

¹ Su tutto ciò sia consentito il riferimento a quanto più ampiamente scrivevo in una nota di febbraio su questo sito: *"Come recepire il regolamento edilizio tipo?"*.

tempi e nelle procedure, dalla disciplina sul contenimento del consumo del suolo posta dalla legge regionale 14/2017.

La nuova legge regionale

Il nuovo articolo 48 ter è dunque l'adempimento di quanto preannunciato dall'Assessore.

Si compone di quattro commi.

Il primo, in via generale, conferma l'obbligo dei Comuni di adeguare i regolamenti edilizi allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, ai sensi del nuovo art. 4 comma 1 sexies del testo unico dell'edilizia.

Il secondo comma rinvia nel tempo l'applicazione delle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica, e prevede appunto che *“le nuove definizioni aventi incidenza urbanistica, incompatibili con quelle contenute nei regolamenti edilizi e nelle norme tecniche degli strumenti urbanistici vigenti, trovano applicazione a far data dall'efficacia della variante di cui al comma 4”* (cioè della variante prevista dalla normativa in tema di consumo di suolo).

Questo secondo comma sarà una disposizione costituzionale (come credo) oppure no, ma non c'è dubbio che si applica e che sposta l'applicazione delle definizioni con incidenza urbanistica.

Il terzo comma stabilisce poi che *“i Comuni utilizzano in ogni caso le nuove definizioni ai fini della determinazione dei parametri e dei coefficienti necessari per l'approvazione della variante”* (sempre quella prevista dalla normativa in tema di contenimento del consumo del suolo).

Infine il quarto comma è quello che dispone la traslazione temporale dell'adeguamento di ciascun Comune alle definizioni aventi incidenza urbanistica: *“i Comuni, con apposita variante, adeguano gli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica nei tempi e con le procedure previste”* dalle norme regionali che impongono la variante in tema di contenimento del consumo del suolo.

Temi aperti: l'incidenza urbanistica

Beninteso, non è che nella nuova norma proprio tutto sia chiaro.

In particolare: al comma 2 del nuovo articolo è introdotto il concetto di incidenza urbanistica, che è diverso da quello di incidenza sul dimensionamento (cui fa riferimento sia l'intesa sia la DGR di recepimento regionale).

È introdotto altresì il concetto di incompatibilità. Ma questo non sembra così importante: tutto è incompatibile, salva la fortunata coincidenza che un Comune abbia già la stessa definizione del RET nel proprio regolamento edilizio o nelle proprie norme tecniche operative. Ma allora evidentemente non ci sarebbe nessun problema. Quindi l'incompatibilità è il presupposto del discorso

Quello che importa è il concetto di incidenza urbanistica.

Una distinzione problematica tra le definizioni

La legge regionale introduce dunque una distinzione, tra definizioni che hanno incidenza urbanistica e definizioni che non ce l'hanno, stabilendo che solo le prime trovano applicazione a far data dall'efficacia della variante.

Ma non è una distinzione precisa. Mentre è chiaro che cos'è l'incidenza sul dimensionamento, non è chiaro che cos'è l'incidenza urbanistica.

E forse è una distinzione non praticabile. Come si possono scindere le definizioni che hanno incidenza urbanistica da quelle che non hanno incidenza urbanistica, rendendone applicabili alcune e non altre?

L'intesa non contiene affatto questa distinzione. Prevede che tutte le definizioni uniformi entrino in vigore al massimo entro 180 giorni dal recepimento regionale.

Invece in questo modo il legislatore regionale pone un ibrido tra vecchio e nuovo. Un ibrido che è un problema sostanziale (proprio perché non è facile scindere le definizioni), e che ha anche degli aspetti costituzionali: può una legge regionale creare una distinzione tra definizioni che tutte, nel loro insieme, sono imposte da una disposizione di una intesa basata sulla legge statale?

Ma forse tutto ha incidenza urbanistica

Ma la distinzione posta dal legislatore regionale potrebbe anche essere fittizia.

Si può dire infatti che tutto abbia incidenza urbanistica. Se ad esempio viene posta in generale la disciplina dei balconi su un territorio comunale, per dire una cosa apparentemente di minor impatto, anche il cambiamento generale della forma dei balconi avrà un'incidenza urbanistica.

Tutte le pratiche devono essere in un doppio linguaggio

Quanto al terzo comma della nuova norma, esso viene inteso nel senso che in ogni pratica edilizia devono d'ora in poi essere utilizzate anche le nuove definizioni. Tutte le nuove definizioni, che abbiano o no incidenza urbanistica.

In realtà:

- in tale comma non si parla di pratiche edilizie, ma della determinazione dei parametri e dei coefficienti necessari per l'approvazione della variante;
- non si parla dell'utilizzo delle nuove definizioni da parte dei privati ma da parte dei Comuni. E poi, come detto, in forza del secondo comma del nuovo art. 48 ter ciò che si applica non sono le definizioni nuove - se abbiano incidenza urbanistica - ma quelle vecchie;
- inoltre non sono previste sanzioni. È dunque da essere cauti nel "bocciare" una pratica perché non contenga, oltre alle definizioni utili, anche la sua traduzione nelle definizioni al momento inutili.

Non sembra però che il terzo comma possa voler dire soltanto che la variante da fare nei termini e modi della legge sul contenimento del consumo del suolo dovrà utilizzare le nuove definizioni uniformi: ciò che è ovvio.

Il senso è invece quello di obbligare i Comuni ad utilizzare le nuove definizioni, a fianco di quelle vecchie, per acquisire dei dati utili per la successiva variante, per verificare gli effetti delle nuove definizioni sul dimensionamento.

Il rinvio all'adeguamento dei piani

Quanto al quarto comma, esso rinvia ai tempi e ai modi della variante per il contenimento del consumo del suolo per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi che hanno incidenza urbanistica.

Insomma, il termine per adeguarsi a queste ultime in sede di pianificazione urbanistica è spostato.

Mentre nulla si dice quanto all'adeguamento del regolamento.

La distinzione tra le definizioni. La loro applicabilità

Ricapitolando: è da ritenere che quasi tutte - o tutte - le nuove definizioni uniformi abbiano incidenza urbanistica, e in tal caso le nuove definizioni non sono direttamente applicabili: si provvederà con la variante in tema di contenimento del consumo del suolo

Ma se anche certe definizioni non abbiano incidenza urbanistica, la legge regionale non prende espressamente posizione sulla loro diretta applicabilità (prevista dall'intesa al compimento dei 180 giorni).

Del resto, la loro operatività non richiede l'adeguamento del regolamento edilizio di ciascun Comune.

Anche quando il regolamento sarà adeguato, ci sarà in esso solo un rinvio alle definizioni uniformi: in base allo schema del RET approvato con l'intesa, infatti, le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi rientrano nella parte prima di ciascun regolamento edilizio, denominata "*principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia*", nella quale è richiamata e non riprodotta la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale.

Insomma, la prima parte del regolamento edilizio di ciascun Comune si dovrà limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio, le definizioni uniformi, che operano direttamente senza la necessità di un apposito recepimento.

L'adeguamento del regolamento edilizio non c'entra con l'entrata in vigore delle definizioni senza incidenza urbanistica

Sono due cose diverse, l'adeguamento del regolamento e l'operatività delle definizioni uniformi.

La legge regionale prevede l'adeguamento del regolamento edilizio. Ma non si trae da essa la volontà di imporre l'adeguamento del regolamento prima della variante.

C'è un termine per la variante (IV comma), il regolamento va adeguato (I comma); non si dice quando, ma comunque entro la prima variante.

Intanto le nuove definizioni senza incidenza urbanistica (però, quali?) entrano in vigore in virtù dell'intesa perché non bloccate dalla legge regionale (o almeno così sembra, dato il silenzio della legge regionale sul punto).

Certo, in realtà andrebbe modificata l'intesa (anche perché non sono più i livelli essenziali ad essere il fondamento della norma di base, dopo la sentenza della Corte costituzionale 125/2017).

Questi però sono i presupposti dati.

E il risultato non può che essere univoco: il 21 maggio non cambia poi molto.

Nessuno si senta inadempiente per non avere adeguato il regolamento. Non è da ciò che dipende l'operatività delle nuove definizioni.

Un criterio che gira

Si sente in giro un ragionamento di questo tipo: una nuova definizione uniforme, se cambia il risultato cui il Comune giunge con la vecchia definizione (se fa dire di no a un progetto cui si sarebbe detto di sì o viceversa), allora ha incidenza urbanistica e dunque non va applicata.

Giuridicamente le cose non possono stare così. Le definizioni o hanno incidenza urbanistica o non ce l'hanno, e deve essere noto prima: non si può classificarle in un modo o nell'altro a seconda dell'esito della loro applicazione.

Però funziona: vanno applicate anche le nuove definizioni, ma solo finché non portino a una conclusione diversa rispetto alle vecchie definizioni. Se si arriva a una conclusione diversa, vuol dire che c'è incidenza urbanistica.

Nella prassi, nel momento attuale, va bene anche così.

Adempimenti per il 21 maggio?

In vista del 21 maggio, o comunque dopo il 21 maggio, un Comune deve fare qualcosa?

Non sembra il caso di fare delibere di Giunta o di Consiglio per precisare che una definizione uniforme ha incidenza urbanistica e un'altra no. Pare infatti eccessivo e anzi pericoloso “ingessarsi” per niente, in una situazione che invece è fluida.

Al più si potrebbe pensare a una nota interna dell'ufficio: non si tratta invero di compiere scelte discrezionali che richiedano un passaggio in Giunta, al più potrebbe esserci la presa d'atto di una normativa che impone di usare un doppio linguaggio.

Fermo restando che l'uso del doppio linguaggio va bene, ma se ne deve applicare uno solo (a livello di istruttoria e di valutazione dell'intervento): quello vecchio, se il nuovo abbia incidenza urbanistica.

Le linee guida Anci Veneto

Sono poi in corso di elaborazione delle linee guida, redatte da Anci Veneto con la collaborazione di un vasto gruppo di lavoro, che dovrebbero essere approvate quanto prima dalla Giunta regionale.

In una prima versione tali linee guida contenevano una disposizione transitoria che individuava le definizioni uniformi con "rilevanza urbanistica" (chissà perché il nome non è lo stesso, ma deve trattarsi dell' "incidenza urbanistica").

C'è peraltro una versione più recente, che ritorna alla distinzione tra definizioni uniformi che incidono sulle previsioni dimensionali e definizioni che non vi incidono.

Ma se legge regionale ora non usa più quel criterio e ne usa un altro, sarebbe un elemento di confusione se il provvedimento regionale di approvazione delle linee guida arrivasse a definire quello che non rileva più ai sensi della legislazione regionale.

I primi e gli ultimi (nell'adeguamento dei regolamenti)

Comunque sia, nulla vieta naturalmente che un Comune, sia prima che dopo l'approvazione in Giunta regionale di queste linee guida, adegui in Consiglio comunale il

proprio regolamento edilizio, senza attendere di mettere mano con variante al proprio strumento urbanistico. Ma non cambia molto.

Naturalmente ci si riferisce al limitato profilo delle definizioni uniformi, mentre altro discorso va fatto per gli altri contenuti del regolamento edilizio.

Ma appunto, quanto alle definizioni uniformi, non cambia molto (che si modifichi fin d'ora oppure no il regolamento edilizio), perché le definizioni che hanno incidenza urbanistica sono comunque rinviate nella loro operatività alla modifica del piano urbanistico comunale; e le altre non dipendono dall'adeguamento del regolamento, ma hanno un'operatività derivante dell'intesa e che non risulta bloccata dal legislatore regionale.

Stefano Bigolaro

Padova, 14 maggio 2018 per www.italiaius.it