

Nuovo Regolamento Edilizio Tipo: semplificazione?

Daniele Rallo - Luca Rampado, Associazione Nazionale Urbanisti, Pianificatori Territoriali e Ambientali (ASSURB)

La legge regionale n.15 dell'aprile 2018 ha come titolo "legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018" e, tra le altre novità, introduce delle modifiche alla legge urbanistica (LR11/2004). In modo particolare viene introdotto un nuovo articolo (48 ter) riguardante il Regolamento Edilizio Tipo (RET).

La "storia" del RET parte dal Testo Unico Edilizia (DPR 380/2001)(1) che stabilisce (art. 4, comma 1 sexies) che i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria (art. 3 D.Lgs 267/2000)(2), disciplinano l'attività edilizia.

Tra le varie attività comprese nell'attività edilizia è compreso il Regolamento Edilizio (RE), di cui alla legge urbanistica nazionale (n.1150/1942 art.33)(3). Il RE "deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza degli immobili e delle pertinenze degli stessi" (comma 1 art.4 TUE).

Il RE viene specificato che deve essere adottato secondo i dettami della Legge 267/2000 Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, cioè (art.3) secondo il principio di sussidiarietà che stabilisce che i comuni hanno autonomia statutaria e "impositiva ... nell'ambito dei propri statuti e regolamenti ...". Il Regolamento Edilizio da questa data esce dalla sfera prettamente urbanistica ed entra in quella dei regolamenti altri di cui un comune può dotarsi o meno.

Il Regolamento Edilizio di cui alla legge urbanistica nazionale è stato dal 1942 sino all'avvento delle Regioni lo strumento principale che ha governato la politica urbanistica della maggior parte dei comuni italiani. Cioè di tutti quegli enti che non rientravano negli elenchi che il ministero dei lavori pubblici emanava periodicamente dei comuni che, viceversa, avevano l'obbligo di dotarsi del piano regolatore generale.

Il Regolamento Edilizio secondo la legge urbanistica nazionale doveva dettare norme sulla materia edilizia e urbanistica, tenendo "distinte quelle riguardanti il nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti il nucleo di ampliamento e il restante territorio comunale" Nel RE dovevano essere inseriti anche i parametri di altezza e di distacco dei fabbricati "secondo le zone". I parametri permettevano di definire il planivolumetrico edilizio ed erano differenziati per "zone". Solo successivamente vengono definite e denominate le Zone Territoriali Omogenee (DM 1444/68). Il Regolamento Edilizio era quindi lo strumento che assieme al Piano di Fabbricazione regolava la produzione edilizia dei comuni non dotati di piano regolatore.

Con il passaggio delle competenze urbanistiche alle Regioni ognuna si è dotata di una propria legge di controllo e "governo" del territorio. Nel Veneto già con la prima legge urbanistica veniva eliminato il

Programma di Fabbricazione e sostituito in toto con il Piano Regolatore Generale ma rimanendo attivo anche il Regolamento Edilizio si veniva a creare una doppia prescrizione che trovava collocazione in parte tra le Norme Tecniche Attuative (NTA) del PRG in parte tra il RE. Alcuni piani trasferivano la normativa edilizia e i parametri per il calcolo degli indici tout court nelle NTA del PRG. Altri Piani li lasciavano nel RE. Questa differenza permane tutt'ora nei testi normativi di molti piani comunali anche dopo l'ultima legge urbanistica regionale del 2004 che ha, in ottemperanza al TUE (art. 136 c. 2 let. b) ed alla legge sulle autonomie locali, eliminato dalla strumentazione urbanistica l'elaborato del Regolamento Edilizio. Specificando implicitamente che lo stesso non ha più valenza urbanistica anche se lo stesso incide pesantemente sulla definizione del volume che rappresenta l'elemento base per il dimensionamento degli strumenti urbanistici (art. 31 c. 8 L.R. 11/2004). Lo stesso è stato sostituito con il Prontuario dell'Edilizia che detta regole per il buon costruire e che ha prevalente (o esclusivo) carattere indicativo piuttosto che prescrittivo.

L'art. 4 del TUE fissa il "contenuto necessario dei regolamenti edilizi comunali" ma al comma 1, sexies rimanda alla Conferenza unificata Stato Regioni la disciplina di un Regolamento Edilizio Tipo "al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti". Tale Regolamento Edilizio Tipo deve essere ulteriormente uniformato dalle singole Regioni e quindi approvato, con le dovute modifiche, dai Comuni. La Regione Veneto ha in corso una stesura di un testo unificato che possa servire agli Enti Locali come traccia per la successiva approvazione comunale. Nel continuo slittamento della tempistica dovuta alle oggettive difficoltà di sovraccarico lavorativo e di riduzione della risorsa umana, la Regione ha provveduto alla emanazione di una norma inserendola nel testo unico della legge sul governo del territorio. Ed ironia della sorte il RE, dopo essere stato cacciato dalla norma urbanistica nazionale ed inserito nel TUE, torna ad essere normato proprio all'interno di una legge urbanistica (L.R. 11/2004) come nel 1942!

L'art. 43 ter deve essere letto con attenzione (4).

Il comma 1 è puramente introduttivo e specifica, con i corretti rimandi, che i Comuni devono adeguare "i regolamenti edilizi allo schema di Regolamento Edilizio Tipo ..."

Il comma 2 recita 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". La norma introduce il concetto che vi possono essere delle "definizioni aventi incidenza urbanistica" e che risultano essere diverse da quelle contenute sia nel regolamento edilizio che nelle norme tecniche degli strumenti urbanistici vigenti. Tali norme e definizioni troveranno applicazione solo dopo l'approvazione di una apposita Variante. La variante specificata al successivo comma 4 dello stesso articolo. La legge specifica che vi potranno essere (in futuro) nuove definizioni diverse da quelle degli strumenti vigenti, ma queste nuove definizioni entreranno in vigore solamente (in futuro) dopo l'approvazione della apposita variante. Sembra una affermazione pleonastica.

Nel frattempo, cioè sino a quando non sarà approvata una nuova variante con delle nuove definizioni, rimangono in vigore (ovviamente) le definizioni vigenti.

Il comma 3 recita: “3. I Comuni utilizzano in ogni caso le nuove definizioni ai fini della determinazione dei parametri e dei coefficienti necessari per l'approvazione della variante al cui al comma 4”. Anche in questo caso sembra una raccomandazione pleonastica. Si afferma che le nuove definizioni saranno utilizzate solo “per l'approvazione”, intendendo dopo l'approvazione, della successiva Variante.

Il comma 4 specifica quale debba essere la Variante di riferimento preannunciata ai due commi precedenti. Il rimando è alla variante “apposita” che deve essere approvata ai sensi della legge regionale per il contenimento dell'uso del suolo (n.14/2017)(5).

La Variante di riferimento è quella che i comuni devono approvare entro 18 mesi dalla emanazione del “provvedimento di Giunta” che stabilisce per ogni singolo comune il c.d. Consumo di suolo massimo (6), mandando implicitamente in pensione la S.A.U.?. Tale deliberazione dovrebbe essere approvata entro maggio-giugno 2018 (in ritardo rispetto alla tabella di marcia che prevedeva tale approvazione entro febbraio 2018). Di conseguenza la Variante dovrebbe essere approvata entro dicembre 2019. Ma tale Variante è di adeguamento allo “strumento urbanistico generale” cioè al Piano di Assetto del Territorio PAT che è lo strumento che definisce la superficie agricola utilizzabile anche se, come visto, la nuova definizione di Consumo di suolo contenuta nella L.R. 14/2017 è ben più ampia del concetto di S.A.U. (7).

Il comma 4 invece specifica che i Comuni “adeguano gli strumenti urbanistici comunali”. Al plurale sembra si riferiscano sia al PAT che al Piano degli Interventi (PI), che può essere contestuale alla variante PAT o posticipato.

Nel frattempo? Rimangono in vigore definizioni e parametri vigenti.

E il Regolamento Edilizio Tipo nazionale entra in vigore automaticamente? Con presa d'atto o senza presa d'atto da parte del Comune? Con atto amministrativo di Giunta Comunale o di Consiglio?

Pochi giorni prima della modifica alla legge urbanistica l'Assessore delegato al Territorio aveva inviato una Comunicazione (prot.109636 del 21 marzo 2018) a tutti i Comuni del Veneto di specificazione dell'iter procedimentale. La Comunicazione preannuncia che la Regione sta predisponendo apposite Linee Guida che “potranno essere considerate da parte dei Comuni quale bozza di Regolamento Edilizio”. Alla luce di tale iniziativa regionale e tenendo conto della contestuale introduzione della variante di cui alla legge sul contenimento del consumo di suolo si ritiene “uno sforzo superfluo l'obbligatorio adeguamento del regolamento edilizio al RET da parte dei Comuni entro il termine del 21 maggio 2018.” Ritenendo opportuno che tale adeguamento avvenga all'interno della variante prevista dalla legge sul contenimento del consumo di suolo (presumibilmente dicembre 2019 come detto sopra). Ma la Comunicazione lascia comunque i singoli Comuni adeguare il proprio Regolamento Edilizio “anche prima di tale scadenza” ovvero applicare le Definizioni Uniformi approvate dalla Giunta

Regionale fotocopia di quelle nazionale dell'Intesa Stato-Regioni.

La Giunta regionale infatti con proprio provvedimento nel novembre 2017 (DGR n.1896 22.11.2017) ha "recepito il Regolamento Edilizio Tipo di cui all'Intesa Governo Regioni". I Comuni se lo ritengono opportuno possono prendere e recepire quelle definizioni all'interno di un nuovo Regolamento Edilizio senza però variare le definizioni urbanistiche inserite nelle Norme Tecniche di Attuazione della strumentazione urbanistica. In sostanza le definizioni nazionali, recepite regionalmente tout court, servono come "vocabolario" di riferimento. In altre parole lo stesso elemento geometrico / edilizio (volume, altezza del fabbricato, portico, ecc.) sarà definito (e si spera interpretato) allo stesso modo in tutti i comuni. Nelle NTA del PRG trovano luogo gli indici parametrici scelti in sede progettuale e approvati dal Consiglio Comunale. Per es. La definizione del "volume" è normalmente inserita nel RE. La definizione di "volume urbanistico" specifico per il piano di un determinato comune è normalmente inserita nelle NTA / NTO, ivi comprese le modalità di scomputo (garage, portici, sottotetti, ecc.) che non è chiaro se resteranno o meno della "discrezionalità" pianificatoria di ciascun comune.

Non sembra che tutto questo lavoro rappresenti una "semplificazione".

NOTE

(1) TUE (Estratto)

Art. 4 (L) - Contenuto necessario dei regolamenti edilizi comunali

1. Il regolamento che i Comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.

1-bis. (comma abrogato dall'art. 11, comma 5, d.lgs. n. 28 del 2011)

1-ter. Entro il 31 dicembre 2017, i comuni adeguano il regolamento di cui al comma 1 prevedendo, con decorrenza dalla medesima data, che ai fini del conseguimento del titolo abilitativo edilizio sia obbligatoriamente prevista, per gli edifici di nuova costruzione ad uso diverso da quello residenziale con superficie utile superiore a 500 metri quadrati e per i relativi interventi di ristrutturazione edilizia di primo livello di cui all'allegato 1, punto 1.4.1 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 26 giugno 2015, nonché per gli edifici residenziali di nuova costruzione con almeno 10 unità abitative e per i relativi interventi di ristrutturazione edilizia di primo livello di cui all'allegato 1, punto 1.4.1 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 26 giugno 2015, la predisposizione all'allaccio per la possibile installazione di infrastrutture elettriche per la ricarica dei veicoli idonee a permettere la connessione di una vettura da ciascuno spazio a parcheggio coperto o scoperto e da ciascun box per auto, siano essi pertinenziali o no, in conformità alle disposizioni edilizie di dettaglio fissate nel regolamento stesso e, relativamente ai soli edifici residenziali di nuova costruzione con almeno 10 unità abitative, per un numero di spazi a parcheggio e box auto non inferiore al 20 per cento di quelli totali.^[17] comma introdotto dall'art. 17-quinquies, comma 1, legge n. 134 del 2012, poi così sostituito dall'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 257 del 2016)

1-quater. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1-ter del presente articolo, le regioni applicano, in relazione ai titoli abilitativi edilizi difforni da quanto ivi previsto, i poteri inibitori e di annullamento stabiliti nelle rispettive leggi regionali o, in difetto di queste ultime, provvedono ai sensi dell'articolo 39.^[17] comma introdotto dall'art. 17-quinquies, comma 1, legge n. 134 del 2012)

1-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi 1-ter e 1-quater non si applicano agli immobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche.^[17] comma introdotto dall'art. 17-quinquies, comma 1, legge n. 134 del 2012)

1-sexies. Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della

concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, e' adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.^[77] ~~5.6~~ comma introdotto dall'art. 17-bis della legge n. 164 del 2014)

2. Nel caso in cui il Comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo.

(2) Estratto D.lgs. n.267 del 18/8/2000

Art. 3. Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

(3) LUN 1150/1942 Art. 33. (Testo originario abrogato) (Contenuto dei regolamenti edilizi comunali). I Comuni debbono, con regolamento edilizio, provvedere, in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti il nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti il nucleo di ampliamento e il restante territorio comunale: 1) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale; 2) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni; 3) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore; 4) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone; 5) gli eventuali distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale; 6) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni; 7) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche; 8) l'aspetto dei fabbricati e il decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.); 9) le norme igieniche di particolare interesse edilizio; 10) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri o lungo determinate vie e piazze; 11) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili; 12) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici; 13) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.; 14) la vigilanza dell'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti. Nei Comuni provvisti del piano regolatore il regolamento edilizio deve altresì disciplinare: - la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore; - l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi a carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore; - la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.

(4) Bur n. 39 del 24/04/2018 LR 20 aprile 2018, n. 15 Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018. Art. 19 Inserimento dell'articolo 48 ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio". 1. Dopo l'articolo 48 bis della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 è inserito il seguente : "Art. 48 ter Disposizioni per l'attuazione dell'Intesa concernente l'adozione del Regolamento Edilizio Tipo di cui all'articolo 4, comma 1 sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. 1. Comuni, al fine di recepire quanto disposto dall'Intesa sancita tra il Governo, le Regioni ed i Comuni, ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, adeguano i regolamenti edilizi allo schema di Regolamento Edilizio Tipo e ai relativi allegati, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 sexies, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

2. 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.

3. I Comuni utilizzano in ogni caso le nuove definizioni ai fini della determinazione dei parametri e dei coefficienti necessari per l'approvazione della variante al cui al comma 4

4. I Comuni, con apposita variante, adeguano gli strumenti urbanistici comunali alle nuove definizioni uniformi aventi incidenza urbanistica nei tempi e con le procedure previsti, rispettivamente, dall'articolo 13, comma 10 e dall'articolo 14 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11".

(5) Estratto LR 14/2017 Art. 13¹¹ Disposizioni transitorie.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, fino all'emanazione del provvedimento di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a):

(....) 10. Entro diciotto mesi dalla pubblicazione nel BUR del provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), i comuni approvano la variante di adeguamento allo strumento urbanistico generale secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 14 e, contestualmente alla sua pubblicazione, ne trasmettono copia integrale alla Regione.

Art. 14¹¹ Procedure per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.

1. Per le finalità di cui al comma 10 dell'articolo 13:

a) i comuni non dotati di piano di assetto del territorio (PAT), in deroga al divieto di cui all'articolo 48, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, approvano la variante al piano regolatore generale secondo la procedura di cui all'articolo 50, commi 6, 7 e 8 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61;

b) i comuni dotati di PAT, in deroga a quanto previsto dall'articolo 14 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e dall'articolo 3 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017", approvano la variante urbanistica secondo la procedura di cui ai commi 2, 3, 4 e 5.

2. Entro otto giorni dall'adozione, la variante al PAT è depositata e resa pubblica presso la sede del comune per trenta giorni consecutivi, decorsi i quali chiunque può formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia con le modalità di cui all'articolo 32, della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". Il comune può attuare ogni altra forma di pubblicità ritenuta opportuna.

3. Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il consiglio comunale decide sulle stesse e contestualmente approva la variante semplificata.

4. Copia integrale della variante approvata è trasmessa, a fini conoscitivi, all'ente competente all'approvazione del PAT, ed è depositata presso la sede del comune per la libera consultazione.

5. La variante diventa efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione nel sito internet del comune.

(6) Estratto LR 14/2017 Art. 2¹¹ Definizioni.

1. Ai fini del presente Capo, si intende per:

a) superficie naturale e seminaturale: tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola;

b) superficie agricola: i terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agro-silvo-pastorali, indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola anche presenti negli spazi liberi delle aree urbanizzate;

c) consumo di suolo: l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale;

(7) Ibidem.

Venezia, 7 maggio 2018

danral@libero.it

lucarampado79@virgilio.it