



FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI
PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA LIGURIA

Presidenza: Ordine Provinciale di Imperia – presidenza@architettiimperia.it

Segreteria: Ordine Provinciale di Savona - Palazzina Ex OMSAV, Zona Porto 17100 SAVONA
tel 019/814878 - fax 019/8484085 architettisavona@archiworld.it

OSSERVAZIONI

al DDLR n°112 del 5 luglio 2013 recante *“Modifiche alla l.r. 6 agosto 2001 n. 24 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e alla l.r. 6 giugno 2008 n.16 (Disciplina dell’attività edilizia)”*
[11 ottobre 2013]

Il sottoscritto Giuseppe Panebianco, in qualità di Presidente pro tempore della Federazione Regionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori della Liguria;

a seguito della costituzione del Gruppo di Lavoro (GdL) dell’OAPPC della Provincia di Imperia denominato “DDLr Sottotetti”;

a seguito di delibera n. 76/2013 presa in sede di Consiglio dell’OAPPC della Provincia di Imperia nella seduta del 9 settembre 2013;

a seguito dell’esame da parte del Consiglio della Federazione Regionale degli Architetti P.P.C. della Liguria nella seduta del 13 settembre 2013;

visto:

- il DDLr n°112 approvato lo scorso 5 luglio 2013 recante *“Modifiche alla l.r. 6 agosto 2001 n. 24 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e alla l.r. 6 giugno 2008 n.16 (Disciplina dell’attività edilizia)”* che propone al Consiglio Regionale l’approvazione di emendamenti alla l.r. 24/2001 *“Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti”*;
- la legge regionale 6 agosto 2001 n. 24 recante *“Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti”*;
- l’art. 10 recante *“Ristrutturazione edilizia”* della legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 e s.m.;
- il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e s.m. recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*;
- l’articolo 5, comma 9 e seguenti del D. L. 13 maggio 2011, n. 70 recante *“Semestre europeo- Prime disposizioni urgenti per l’economia”* come convertito con Legge 12 luglio 2011, n. 106;

preso atto:

dell’Ordinanza del tribunale Penale di Savona in data 8 febbraio 2013 che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della già citata l.r. 24/2001;

considerato:

- i pareri resi dal Settore Affari Giuridici del Territorio della Regione Liguria relativi all’applicazione della l.r. 24/2011 in rapporto alla deroga delle distanze e, segnatamente, i pareri nn° 46, 59, 169 e 222;

- che tali pareri si riferiscono soprattutto all'applicabilità della disciplina sulle distanze tra fabbricati di cui all'art. 9 DM n. 1444/1968 in caso di intervento di recupero a fini abitativi di sottotetto assentito ex l.r. n. 24/2001;
- che l'applicazione della disciplina derogatoria in materia di recupero a fini abitativi di sottotetti esistenti ha dovuto confrontarsi -nel corso del tempo- con l'orientamento giurisprudenziale nel frattempo affermatosi, con particolare riguardo alle pronunce del T.A.R. Lombardia, (Brescia, Sez. I, 30.8.2007, n. 834; idem 30.8.2007, n. 832; Milano, Sez. II n. 1991 del 26.4.2007) sia, soprattutto, del T.A.R. Liguria, Sez. I, 20.10.2009, n. 2801 e n. 1711 del 19.12.2006;
- che, recentemente, ancora il T.A.R. Liguria, Sez. I, 14.12.2012, n. 1658 e n. 1660 ha dichiarato l'illegittimità di alcuni titoli edilizi in applicazione della l.r. 24/2001;
- che anche sulla scorta di tali pronunciamenti, la Regione Liguria ha più volte ribadito la diversità tra interventi di "sopraelevazione" e opere di "mero innalzamento", ritenendo soltanto queste ultime compatibili con la nozione di ristrutturazione edilizia e, di conseguenza, risultando solo per queste ultime applicabile la disciplina speciale della l.r. 24/2001;
- che il senso ultimo della distinzione tra interventi di "sopraelevazione" e opere di "mero innalzamento" lo si trova in rapporto alla materia di disciplina sulle distanze tra fabbricati;
- che, relativamente agli interventi di sopraelevazione al di sopra della linea di gronda di edifici preesistenti non concretanti modesti innalzamenti, si deve ritenere non derogabile il rispetto del distacco minimo di mt 10,00, stabilito dall'art. 9, comma 1, punto 2, del DM n. 1444/1968 in presenza di pareti finestrate;

considerato altresì:

- che i recenti pronunciamenti del TAR Liguria ravvisano il contrasto delle disposizioni della l.r. 24/2001 con quelle statali del dPR 380/2001 e s.m.i., segnatamente con la definizione di "ristrutturazione edilizia" rinvenibile nella fonte statale all'art.3, comma 1, lett. d);
- che la violazione dei principi rinvenibili nella norma statale attiene alla possibilità o meno per gli interventi di ristrutturazione edilizia di aumentare la volumetria dell'edificio preesistente;

considerato infine:

- che la revisione della vigente l.r. 24/2001 è tesa a definire specifici parametri edilizi volti a identificare le opere di "mero innalzamento" in modo che non siano interpretabili anche in sede giurisprudenziale quali "sopraelevazione", proprio al fine della riconducibilità degli interventi di recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti nella categoria della ristrutturazione edilizia;
- che, di conseguenza, il nuovo comma 3 dell'articolo 2 della l.r. n. 24/2001 implicherebbe interventi per il recupero dei sottotetti tali da non poter comportare incrementi volumetrici di entità non superiore al 10 per cento del volume geometrico della costruzione esistente;
- che, ancora, il nuovo comma 8 dell'articolo 2 della l.r. n. 24/2001 sarebbe tale da definire interventi rispettosi del mantenimento della pianta della copertura dell'edificio esistente e, soprattutto, caratterizzati da:
 - a) innalzamenti delle altezze di colmo delle coperture in misura non superiore a metri 0,50, ma con obbligo di mantenimento della lunghezza del colmo preesistente;

- b) eventuali innalzamenti della linea di gronda in misura non superiore al doppio della distanza intercorrente tra la linea di gronda preesistente e l'estradosso delle bucatore esistenti collocate al livello più elevato dell'edificio e, comunque, non superiori a metri 1,00;
- che, alla luce di tali novità, è agevole ritenere l'applicabilità della norma di promozione del recupero dei sottotetti esistenti limitata a pochissimi interventi sul territorio regionale, a differenza di quanto accaduto fino a oggi;

si ritiene opportuno soffermarsi non solo su alcune questioni di carattere giuridico ma anche, se non soprattutto, su aspetti di opportunità e quindi

ritenuto che non sia opportuno dover ulteriormente aggiungere considerazioni di carattere strettamente giuridico sulla già molto dibattuta differenziazione tra interventi di "sopraelevazione" e opere di "mero innalzamento";

OSSERVA

1 – Nell'economia della presente, si rileva che il rispetto della volumetria dell'edificio preesistente per gli interventi di ristrutturazione edilizia è previsto unicamente nell'ultima parte dell'art.3, comma 1, lett. d) del dPR 380/2001 e s.m.i., allorché la norma si riferisce specificatamente alle ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione.

Viceversa, la stessa norma statale sembra proprio ammettere l'ipotesi di incremento volumetrico anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia, basti pensare al disposto di all'art.10, comma 1, lett. c), ancor recentemente novellato dal decreto legge n°69 del 2013 appena convertito in legge.

2 – Da un punto di vista giuridico, ancora, ci si limita a sottolineare come il limite del 10% ai sensi dell'art.2, comma 3 della novellata lr 24/2001 sarebbe molto inferiore a quello generalmente previsto nei piani urbanistici, laddove si ammette un incremento volumetrico o superficario una tantum anche del 20% -e non del 10%- per esigenze igienico-sanitarie o tecnologico-funzionali. E, ancor più significativo, la stessa soglia del 20% dedicata agli ampliamenti riconducibili alla nozione di ristrutturazione edilizia è specificatamente prevista sia dall'art.10, comma 2, lett. f) della lr 16/2008 e s.m.i. nonché, per estensione, anche dall'art.3, comma 1, lett.e6) del Dpr 380/2001 e s.m.i. Infine, sempre nello stesso senso va il disposto di cui all'art. 17, comma 3 lett.b) della già citata lr 16/2008 laddove si stabilisce che non paghino oneri gli ampliamenti inferiori al 20% della volumetria.

3 – Sempre in relazione a questioni di carattere giuridico, in merito alle relazioni con il DM n. 1444/1968, sembra opportuno rilevare che il vincolo imposto ai sensi dell'art.9, comma 1, punto 2, del più volte citato decreto, alla luce della vigente legislazione ligure e dello stato della pianificazione regionale, non dovrebbe essere uguale in tutta la Liguria.

Sul punto, occorre ricordare infatti che una delle più significative conseguenze della lr 36/97 e s.m.i. e, specificatamente, della nuova impostazione dei PUC rispetto ai precedenti PRG, è costituita non solo dalla sostituzione della tradizionale zonizzazione funzionale e parametrica propria degli strumenti urbanistici generali fondati sul D.M. 2/4/1968, quanto anche dalla immediata sostituzione degli articoli da 7 a 9

contenenti i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati, cui corrisponde viceversa la fissazione in sede di pianificazione locale di “norme di conformità” per il controllo degli interventi nei Distretti di Trasformazione e di “norme di congruenza” per la valutazione degli interventi negli Ambiti di Riqualificazione. Infatti, a norma dell’art.88, comma 1, lett. a), punto 4) della citata Lr 36/97 e s.m.i., l’introduzione della LUR ha sostituito alcune norme statali, tra cui proprio gli articoli 1, 7, 8 e 9 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968.

Nello stesso senso va la recentissima Legge 9 agosto 2013, n.98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia” allorché con l’art.30, comma 1, lett. 0a) provvede esplicitamente a introdurre un nuovo articolo 2.bis nel DPR 380/01 e s.m.i. proprio in materia di deroga ai limiti di distanza tra i fabbricati che così recita: *“Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni (...) possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444,...”*.

Alla luce di tale stato della legislazione regionale, con immediati effetti di estrema articolazione regolamentare in funzione della presenza o meno di un PUC, la nuova disciplina introdotta dalla novellata Lr 24/2001 al fine di evitare l’inderogabilità delle distanze imposte dall’art.9 dello stesso Decreto presenta opposte caratteristiche di uniformità sullo stesso territorio regionale. E, come tali, da valutare come poco pertinenti rispetto alla complessità dei tessuti urbani delle varie città liguri. Oltre, forse, a presentare caratteri di non immediata pertinenza vista l’evoluzione attesa della strumentazione urbanistica comunale in Liguria.

4 – In relazione alle questioni di opportunità, si è già segnalato sopra come l’introduzione delle norme che andrebbero a modificare l’attuale disciplina derogatoria in materia di recupero dei sottotetti esistenti avrebbe effetti di contrazione sulla possibilità di intraprendere tali interventi di ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente. Al contempo, giova rilevare che la Lr 49/2009 e s.m.i., altrimenti detta Piano-Casa, ha la sua scadenza naturale al 31 dicembre prossimo.

In altri termini, l’eventuale approvazione del DDLr in commento, unitamente alla decadenza del Piano-Casa, determinerebbe il sostanziale superamento della legislazione di ultima generazione, cioè quella volta alla promozione del cosiddetto “costruire sul costruito”.

Per meglio comprendere l’illogicità di tale effetto, è opportuno delineare la più recente evoluzione nel settore del governo del territorio, all’interno del quale il tema del controllo (e del contrasto) del consumo di suolo è all’ordine del giorno. In questo senso, il recente DDL recante “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno scorso afferma con estrema rilevanza il principio così sintetizzabile: *“Non si può costruire il nuovo senza prima aver verificato di non poter riutilizzare quello che già esiste”*. Nello stesso senso va anche il Piano Territoriale Regionale (PTR) in fase di predisposizione da parte della stessa Regione Liguria, laddove si prevede una sensibile “stretta” sulla possibilità di edificare al di fuori dei perimetri dei centri urbani.

È quindi in corso una profonda fase di transizione nella legislazione in materia di governo del territorio, funzionale a delineare un’infrastrutturazione giuridica coerente rispetto alla più recente domanda di spazi

urbani, idonea a dare soddisfacimento alla domanda con il riuso, l'ampliamento e la sostituzione del patrimonio edilizio esistente a scapito della realizzazione di interventi tali da compromettere porzioni di suolo inedificato. E rispetto a tale processo di ridefinizione della materia, proprio il più volte ricordato DM 1444/68 è da considerare quale simbolo giuridico -oltre che strumento concreto- di una fase della vita delle nostre città in via di superamento. Come altro considerare un disposto che, ad esempio, ha inteso regolare in modo ordinato il processo di espansione delle città italiane proprio attraverso la regolazione delle densità, delle altezze e delle distanze delle nuove costruzioni le une rispetto alle altre.

Secondo questa lettura, quindi, il DDLr in commento, in quanto teso a risolvere un problema di conflitto con il DM più volte citato, è da considerare scarsamente opportuno, dato che preferisce riallineare tutto il territorio ligure a un disposto normativo pensato in ben altra epoca, a scapito della possibilità di rispondere ai bisogni della cittadinanza in modo congruo con la tendenza al rispetto del suolo come bene comune.

Questa situazione, già di per sé paradossale alla luce della più recente evoluzione della legislazione in materia di governo del territorio e della strumentazione ad esso relativo, è anche suscettibile di presentare effetti di inasprimento delle criticità occupazionali e di fatturato in un settore quale quello edilizio già pesantemente segnato dalla crisi in essere. E tale situazione, proprio sotto il profilo dell'opportunità, pare del tutto censurabile. In questo senso, il DDLr come formulato avrebbe effetti opposti a quelli espansivi attesi dall'applicazione dell'articolo 5, comma 9 e seguenti del D. L. 13 maggio 2011, n. 70 recante "Semestre europeo- Prime disposizioni urgenti per l'economia" come convertito con Legge 12 luglio 2011, n. 106.

5 – In relazione sempre a questioni di opportunità connesse al provvedimento in parola, si evidenzia inoltre come l'abbassamento dell'altezza utile media da 2,30 a 2,00 ml ai sensi del novellato art.3, comma 6 è suscettibile di generare non pochi problemi di agibilità sotto il profilo sostanziale e, inoltre, di andare in contrasto con gli orientamenti degli uffici delle varie ASL territorialmente competenti preposti al rilascio dell'autorizzazione igienico-sanitaria o al relativo controllo.

Sul punto, basti considerare come le porzioni degli ambienti sottotetto con altezza netta a partire da solo 1 ml non possono essere valutati abitabili in maniera agevole.

Conseguentemente, si ritiene che il provvedimento in parola sia scarsamente opportuno laddove arriva a limitare ulteriormente la possibilità di innalzamento dei sottotetti e della loro altezza media interna, in quanto suscettibile di produrre quale effetto la realizzazione di ambienti invivibili.

Secondariamente, le restrizioni geometriche introdotte dal comma 8 dello stesso art.3 possono generare risultati di almeno dubbia validità compositiva: nel caso in cui il doppio della distanza intercorrente tra la linea di gronda e l'estradosso delle bucatore esistenti sia pari o superiore a ml 1,00 la sopraelevazione di un metro della gronda con una elevazione di cm. 50 del colmo comporterebbe di fatto un evidente cambio di pendenza della copertura originaria costringendo il progettista ad adottare una dubbia e pesante modifica della morfologia dello stesso dando luogo ad un illogico (e quasi obbligatorio, visto che non ci sono alternative) stravolgimento della composizione architettonica dell'intero fabbricato.

In questo senso, si ritiene debba essere conservato un minimo di libero arbitrio compositivo al tecnico che, ove del caso, può anche optare per un cambio di pendenza delle falde ma solo quando questa scelta sia giustificata da un migliore risultato compositivo.

In ogni caso, anche imporre che l'elevazione della gronda sia di un solo metro può produrre risultati estetici piuttosto negativi: diventa praticamente impossibile l'apertura di finestre e pertanto la facciata, nei pressi della gronda, deve "soportare" un "pieno", ossia una zona cieca, di almeno 1,50 ml di altezza o più: provare a immaginare per valutare in anticipo l'effetto fisico del provvedimento.

In forza di quanto appena argomentato, si ritiene erroneo introdurre ulteriori restrizioni alla quota media degli ambienti interni e, di conseguenza, si ravvisa molto più opportuno il mantenimento dell'altezza media interna già prevista dalla vigente legge 24/2001.

Inoltre, si ritiene parimenti erroneo fissare puntualmente per legge (cfr. art.3, comma 8) le dimensioni geometriche degli interventi di sopraelevazione. In particolare, si valuta che la traslazione dei piani di copertura non sia limitata ex lege a soli 50 cm ma che venga ammessa la traslazione in parallelo rispetto allo stato di fatto dei fabbricati confermando la vigente misura massima di traslazione.

6 – Sotto il profilo della coerenza della norma rispetto alla certezza del diritto, all'uniformità di applicazione della norma su tutto il territorio regionale e, in ultima analisi, alla parità di trattamento dei cittadini su uno stesso ambito amministrativo, si deve segnalare che essendo un provvedimento di legge modificativo di un altro già esistente, si apre inevitabilmente il dilemma amministrativo riferito alla modalità di considerazione degli interventi in itinere. E, come in molti casi anche nel recente passato, è abbastanza agevole anticipare una certa difformità interpretativa da parte dei vari EELL rispetto a come trattare i titoli abilitativi già rilasciati, segnatamente in relazione al momento in cui il titolo abilitativo stesso è da ritenere legittimo anche rispetto alla nuova norma introdotta (rilascio, dichiarazione di inizio lavori, ecc.).

PQM

pur comprendendo le difficoltà applicative a cui sono esposti gli EELL nel rilascio dei titoli abilitativi, non si ravvisa come inevitabile il provvedimento appena adottato dalla Giunta Regionale come argomentato nella Relazione illustrativa a commento del DDLr in parola. Proprio nella relazione, infatti, si fa riferimento alla costituzione in giudizio da parte della stessa Regione Liguria alla Corte Costituzionale, sulla base delle argomentazioni che si sono riprese sub 1) e che appaiono largamente condivisibili. Anche alla luce di quanto sub 4), si richiede di prorogare la lr 24/2001 nell'attuale formulazione, in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale.

Soprattutto, si ritiene intempestivo, in un momento congiunturale come quello in essere, limitare il portato di un provvedimento volto a promuovere il "costruire sul costruito".

Alla luce del DDL recante "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato" approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno scorso, oltre che del PTR in fase di redazione, si ritiene doveroso da parte della Regione Liguria provvedere a definire un quadro legislativo idoneo a rendere stabile e non eccezionale il soddisfacimento della domanda di spazi urbani attraverso il prioritario riuso di suolo e immobili già edificati.

In questo senso, contemporaneamente alla definizione degli strumenti più idonei a controllare il fenomeno del consumo di suolo (attuazione del DDL governativo e/o PTR), sarebbe da mettere a punto un sistema giuridico pensato coerentemente al tema del “costruire sul costruito” e alle più recenti sfide che la contemporaneità ci pone, quali ad esempio l’efficienza e l’autonomia energetica, tale da perfezionare e stabilizzare le prime esperienze in materia, siano queste la Lr 24/2001 e la Lr 49/2009 e s.m.i. superando, al contempo, gli elementi normativi incongruenti con le domande più attuali, quali ad esempio gli articoli già citati del DM 1444/68 e delineando un sistema per la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici o di uso pubblico coerente con i meccanismi di produzione della città contemporanea. Superamento che, di fatto, lo Stato ha suggerito alle regioni italiane con il recente disposto di cui all’art.30, comma 1, lett. 0a) della Legge 9 agosto 2013, n.98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”.

E’ solo per memoria che si rileva l’assoluta necessità di procedere a una verifica di impatto giuridico preventivo della nuova normativa, in modo da evitare i rischi a cui attualmente è esposto l’intero settore edilizio, basti il riferimento alla possibile decadenza dei titoli edilizi fino ad oggi rilasciati.

Nelle more della definizione di questo nuovo quadro giuridico, almeno a livello regionale, le più volte ricordate Lr 24/2001 e la Lr 49/2009 e s.m.i. sarebbero da prorogare, in quanto provvedimenti che, sebbene estemporanei, sono da considerare più in sintonia con i tempi;

e, in ogni caso, rispetto al DDLr in commento si richiede:

per quanto sub 2), di elevare il limite ai sensi dell’art.2, comma 3 della novellata Lr 24/2001, dal 10% al 20%;

per quanto sub 3), di valutare il DDLr in funzione dell’applicabilità, per i Comuni dotati di PUC, del disposto di cui all’art.88, comma 1, lett. a), punto 4) della citata Lr 36/97 e s.m.i. che, come rilevato sopra, ha già superato l’articolo 9 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968;

per quanto sub 5), di non introdurre ulteriori restrizioni alla quota media degli ambienti interni e, di conseguenza, si richiede il mantenimento dell’altezza media interna già prevista dalla vigente legge 24/2001.

Inoltre, si ritiene parimenti erroneo fissare puntualmente per legge (cfr. art.3, comma 8) le dimensioni geometriche degli interventi di sopraelevazione. In particolare, si richiede che la traslazione dei piani di copertura non sia limitata a soli 50 cm ma che venga ammessa la traslazione in parallelo rispetto allo stato di fatto dei fabbricati confermando la vigente misura massima di traslazione;

per quanto sub 6), infine, di disciplinare attentamente il rapporto tra l’introduzione della nuova legge e i titoli abilitativi in itinere.

Il Presidente

Arch. Giuseppe Panebianco