

Impugnazione legge edilizia Marche

Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia. (20-4-2015)

Regione: Marche

Estremi: Legge n.17 del 20-4-2015

Bur: n.37 del 30-4-2015

Settore: Politiche infrastrutturali

Delibera C.d.M. del: 23-6-2015 / **Impugnata**

La legge della regione Marche n. 17 del 20 aprile 2015 presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione agli articoli 4, 6, 8, 9, 12 e 13, che contrastano con i principi fondamentali di governo del territorio contenuti nel testo unico dell'edilizia di cui al d.p.r. n. 380/2001 (d'ora in avanti, anche TUE) e quindi violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione e (con riferimento alla materia "governo del territorio").

In particolare, l'articolo 4, rubricato "Attività edilizia libera", individua una serie di interventi edilizi che si considerano "ricompresi tra gli interventi indicati all'articolo 6, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, e quindi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo". Tramite l'inclusione nell'ambito dell'attività edilizia di alcuni degli interventi elencati in tale disposizione, la Regione ha travalicato lo spazio attribuito al legislatore regionale dall'articolo 6, comma 6, lettera a) del d.p.r. n. 380/2001, nei limiti e per le ragioni di seguito specificate. La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 139/2013, ha chiarito che l'art. 6, comma 6, del testo unico dell'edilizia, consente al legislatore regionale di estendere l'attività edilizia libera ad ipotesi «non integralmente nuove, ma "ulteriori", ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 6».

Nel caso di specie, gli interventi individuati dalla regione Marche si allontanano dalla ratio sottesa alla normativa statale, che include negli interventi liberi quelli che non hanno rilevanza esterna (se non minima e comunque giustificata da altre esigenze: come nel caso dell'installazione di pompe di calore aria-aria di potenza termica inferiore a 12 kw, dei pannelli solari fotovoltaici a servizio degli edifici da realizzare fuori dalla zona a); dei movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio della pratica agricola; degli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici), se non temporanea.

Tale intenzione del legislatore si evince, tra l'altro, dal fatto che in più casi sono espressamente escluse dall'attività libera le opere esterne e quelle che alterano la sagoma dell'edificio.

Inoltre, per talune categorie di interventi liberi, la disposizione regionale non prevede l'obbligatorietà dell'invio della comunicazione telematica di inizio lavori (d'ora in avanti, CIL); posto che tale adempimento, disciplinato dai commi 2, 4, 5 e 7 dell'art. 6 del d.p.r. n. 380/2001, è finalizzato a consentire un controllo da parte della amministrazione sullo svolgimento dell'attività edilizia, come contrappeso alla

liberalizzazione degli interventi “minori” individuati dalla norma, si ritiene che la Regione, eliminandolo, abbia violato un principio fondamentale in materia di governo del territorio.

Alla luce di quanto osservato, si ritengono affette da profili di illegittimità costituzionale le seguenti lettere dell’art. 4, comma 1: LETTERA A) che consente i movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati con riporti o sterri fino ad un metro di altezza. Tale norma contrasta con l’art. 6, comma 1, lettera d), d.p.r. n. 380/2001, che espressamente limita l’attività libera ai movimenti di terra “strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola”.

LETTERA B) nella parte in cui consente, negli stessi limiti previsti dalla lettera a) la rimodellazione del terreno a fini di pavimentazione e la finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, e che consente la realizzazione di intercapedini interamente interrato senza riprodurre il limite della non accessibilità delle medesime e senza prevedere l’obbligo di presentare la CIL, in contrasto con quanto previsto dall’art. 6, comma 2, lett. c), d.p.r. n. 380/2001.

LETTERA C) che consente la realizzazione di rampe e pedane per l’abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00, in contrasto con l’art. 6, comma 1, lettera b), d.p.r. n. 380/2001, che esclude espressamente dall’attività libera gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che “comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni”.

LETTERA D) che non prevede l’obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di aree ludiche senza fini di lucro e di elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici o di unità immobiliari esistenti che non comportino volumetria, in contrasto con l’art. 6, comma 2, lett. e), d.p.r. n. 380/2001;

LETTERA H) che, nel combinato disposto con l’articolo 5, commi 1 e 2, esclude dall’obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori asseverata “le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l’eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici”, in contrasto con l’art. 6, comma 2, lettera a) e comma 4 del TUE che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento. La previsione dell’obbligo di presentare la CIL “asseverata” è funzionale a rendere noto alla pubblica amministrazione l’avvio di interventi edilizi che, pur essendo inclusi nell’attività edilizia libera, hanno un maggiore impatto sul territorio e per i quali, quindi, deve essere possibile esercitare un controllo, secondo le modalità che – in base al disposto dell’articolo 6, comma 6, lettera b) d.p.r. n. 380/2001 – spetta alla regione definire.

LETTERA L) che riconduce all’attività edilizia libera fattispecie che la normativa statale subordina a permesso di costruire (art. 3, comma 1, lettera e), d.p.r. n. 380/2001) o a SCIA (cfr., ad esempio, il numero 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento), in quanto comportati una trasformazione permanente del territorio, non priva di rilevanza esterna, si pone del tutto al di fuori della ratio

sottesa all'articolo 6 del TUE.

La previsione contrasta, in particolare, con l'art. 6, comma 2, lettera b), del TUE, che include nell'attività libera, PREVIA CIL, le opere dirette a soddisfare OBIETTIVE ESIGENZE CONTINGENTI E TEMPORANEE destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare dell'esigenza, e COMUNQUE NON OLTRE 90 GIORNI; nonché con l'art. 6, comma 2, lettera e-bis), che fa riferimento alle MODIFICHE INTERNE di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa. Infatti, sono ricondotte all'attività libera anche 1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto; 2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso; 3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere; 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate; 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti; 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi; 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione; 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti; 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci). Si rileva, inoltre, che la previsione contenuta al numero 9, che consente "la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura", presenta i medesimi profili di incostituzionalità rilevati in riferimento alla lettera h), posto che, per tali interventi, l'articolo 6, comma e-bis), del d.p.r. n. 380/2001, in combinato disposto con l'art. 6, comma 4, richiede la CIL asseverata. LETTERA M) nella parte in cui consente "le opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa", senza escludere gli interventi che riguardino parti strutturali dell'edificio, contrasta con l'articolo 6, comma 2, lett. e-bis del TUE, che espressamente esclude dall'ambito dell'attività edilizia libera detti interventi. Al riguardo, si sottolinea che l'esclusione risponde a finalità di tutela dell'incolumità pubblica, in quanto si ritiene che modifiche che interessano parti strutturali degli edifici debbano essere effettuate sotto la supervisione di un tecnico abilitato.

L'Articolo 6, commi 1, lettera c) e g) e comma 2, che consente di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire, o DIA alternativa al permesso di costruire), gli interventi di ristrutturazione edilizia, gli interventi di demolizione

parziale e integrale di manufatti edilizi, nonché gli interventi di cui all'articolo 22, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001, contrasta con l'art. 10, comma 1, lettera c) e con l'articolo 22, comma 3, lett. a) del d.p.r. n. 380/2001. Occorre precisare che, ai sensi delle disposizioni di principio contenute nel TUE, gli “interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso” nonché “gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire (art. 10, co. 1, lett. c). L'articolo 22, comma 3, lettera a) prevede che tali interventi possano essere assoggettati a DIA alternativa al permesso di costruire. Al riguardo, si sottolinea che in base all'art. 5, co. 2, lett. c), D.L. n. 70/2011, le disposizioni sulla SCIA si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal TUE, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. La finalità di questa esclusione è consentire, su questi interventi edilizi - che hanno un maggiore impatto sul territorio e sugli interessi a questo connessi, in primis di tipo ambientale e paesaggistico -, il controllo preventivo, invece che successivo, dell'amministrazione, con evidenti finalità di tutela del territorio. Le disposizioni statali richiamate, con le quali la disposizione censurata contrasta, devono ritenersi principi fondamentali in materia di governo del territorio, afferenti al regime dei titoli abilitativi, pertanto risulta violato l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

L'Articolo 8, rubricato “Variazioni essenziali”, prevede, al comma 3, che “Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici”. Tale previsione contrasta con la disposizione di principio di cui all'articolo 34 “Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire” comma 2-ter del dpr n. 380/2001 che prevede “Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali”. Si ritiene, pertanto, che la disposizione regionale di cui trattasi, contrastando con il principio fondamentale di cui al menzionato articolo del TUE, sia stata adottata in violazione della competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma Cost. “governo del territorio”.

L'Articolo 9, rubricato “Autorizzazione temporanea”, prevede che il Comune possa

autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere prorogabile e transitorio non altrimenti realizzabili. L'autorizzazione temporanea può riguardare esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive. In quest'ultimo caso, l'autorizzazione è rilasciata solo qualora l'immobile in cui le stesse attività sono svolte sia interessato da interventi edilizi che ne precludano o ne limitino l'utilizzo. La norma limita la validità dell'autorizzazione relativa alle opere pubbliche o di pubblico interesse "per il periodo necessario alla realizzazione o al recupero delle medesime". L'autorizzazione relativa alle attività produttive indica espressamente il periodo di validità che non può superare i sei mesi, prorogabili una sola volta e per comprovati motivi fino a trentasei mesi complessivi dalla data del rilascio. Il comma 6, inoltre, attribuisce ai comuni la facoltà di "disciplinare nei propri strumenti urbanistici ulteriori attività oggetto di autorizzazione temporanea che possono essere svolte nelle aree private. Tali attività non possono comunque superare i trenta giorni". La previsione si pone in contrasto con gli articoli 7 e 14, d.p.r. n. 380/2001. L'art. 7 TUE, infatti, esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del d.p.r. n. 380/2001 a condizione che sia accertata la "conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie", secondo il procedimento dettagliatamente disciplinato dal d.p.r. 18 aprile 1994, n. 383. L'art. 14, comma 1, d.p.r. n. 380/2001, invece, prevede che "Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia". Permessi in deroga, dunque, non sono mai possibili per le attività produttive.

Sotto un altro profilo, si osserva che il permesso di costruire temporaneo non è contemplato nel testo unico dell'edilizia e che pertanto, con la disposizione in esame, la legge regionale censurata sta introducendo un nuovo titolo abilitativo, non previsto dalla legislazione statale, invadendo la competenza legislativa statale in materia di "governo del territorio" di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

L'Articolo 12, rubricato "Miglioramento sismico degli edifici", prevede che "1. Al fine di favorire interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente è consentito l'inserimento di elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio, anche qualora comportino un incremento dell'altezza non superiore a centimetri 50 o una riduzione, nella stessa misura, delle distanze dal confine di proprietà, tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti e dal nastro stradale, nel rispetto delle distanze minime previste dal codice civile.

2. Gli interventi previsti al comma 1 non sono computati ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze. Il titolo abilitativo è

rilasciato anche in difformità a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali, fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza.

3. Agli interventi previsti al comma 1 non si applicano le disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del D.M. n. 1444/1968".

Tale disposizione si pone in contrasto con i principi fondamentali contenuti all'articolo 84 del TUE (secondo cui "1. Le norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche di cui all'articolo 83, da adottare sulla base dei criteri generali indicati dagli articoli successivi e in funzione dei diversi gradi di sismicità, definiscono: a) l'altezza massima degli edifici in relazione al sistema costruttivo, al grado di sismicità della zona ed alle larghezze stradali; b) le distanze minime consentite tra gli edifici e giunzioni tra edifici contigui; c) le azioni sismiche orizzontali e verticali da tenere in conto del dimensionamento degli elementi delle costruzioni e delle loro giunzioni; d) il dimensionamento e la verifica delle diverse parti delle costruzioni; e) le tipologie costruttive per le fondazioni e le parti in elevazione"), nonché con l'articolo 88 TUE, che riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche. In proposito è utile ricordare che la Corte Costituzionale nella sentenza n. 201 del 2012 ha avuto modo di affermare che "La disposizione dell'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, ... riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, ... la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; e questa Corte, nella sentenza n. 254 del 2010, ha già precisato che simile previsione – dettata allo scopo di garantire «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» – costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 non sono derogabili da parte delle Regioni." La disposizione in commento, pertanto, è stata adottata in violazione dell'articolo 117, terzo comma, che attribuisce allo Stato una potestà normativa concorrente in materia di "protezione civile" e "governo del territorio".

L'Articolo 13, rubricato "Recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014", prevede, al comma 1, che "Dalla data di entrata in vigore di questa legge sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati, purché siano assicurati: a) un'altezza media ponderata non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibile a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nonché un'altezza minima pari a metri 1,50 nei casi di copertura a falde inclinate e un'altezza minima non

inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibili a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nei casi di coperture piane; b) un rapporto illuminotecnico non inferiore a 1/12 tra la superficie netta dei locali e la superficie finestrata apribile”. Al riguardo, si rileva che, non essendo previsto il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444/1968, la disposizione si pone in contrasto con l’articolo 2-bis del TUE. Inoltre, ove si prevede di consentire l’agibilità, la disposizione risulta in contrasto con gli articoli 24 e 25 del TUE in tema di certificato di agibilità. Pertanto, la disposizione regionale risulta adottata in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), nonché di quella concorrente in materia di “governo del territorio” (art. 117, terzo comma, Cost.).

Per questi motivi le norme sopra indicate devono essere impugnate ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione.