



CONSULTA
REGIONALE LOMBARDA
DEGLI ORDINI
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

via Solferino 19, 20121 Milano
tel. 02 29002174 - fax 02 63618903
e-mail: segreteria@consulta-al.it
www.consultalombardia.archiworld.it
C.F. 11361640151

3 dicembre 2013

CONTRIBUTO PRELIMINARE DI CONSULTA REGIONALE DEGLI ARCHITETTI PIANIFICATORI PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA LOMBARDIA PER LA SISTEMAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N.12 DEL 2005 PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO – PARTE SECONDA

A seguito dell'incontro presso la sede di Regione Lombardia, in data 29 ottobre, durante il quale si è svolto un confronto sulla revisione della Legge per il governo del territorio, e a completamento di quanto già inviato in data 30 settembre, si svolgono di seguito alcune aggiuntive considerazioni sul testo legislativo in oggetto.

Tali nuove note, elaborate sui contributi pervenuti alla Consulta regionale Architetti PPC dai vari Ordini lombardi (con l'eccezione di Milano attualmente in fase di rinnovo del proprio Consiglio), sono da intendersi quali ulteriori suggerimenti per una riconsiderazione della Legge 12 basata sui tre principi dell'essenzialità, della chiarezza e dell'efficacia.

Riteniamo infatti ormai inopportuna la modalità mediante cui Regione Lombardia, con cadenze ravvicinate, ha effettuato modifiche e integrazioni alla Legge 12, con revisioni del testo legislativo spesso non coordinate.

A nostro avviso, la prevista revisione della Legge Regionale n.12 del 2005 dovrebbe quindi essere indirizzata sulla base di alcune irrinunciabili motivazioni: a) lo stralcio definitivo delle parti superflue o ripetitive dell'articolato, secondo il criterio dell'*essenzialità*; b) la riduzione al minimo delle possibilità interpretative della legge, secondo il criterio della *chiarezza*; c) l'eliminazione delle regole e prescrizioni dell'articolato che non abbiano un preciso scopo funzionale al governo del territorio, secondo il criterio dell'*efficacia*.

Nel contempo riteniamo importante sollecitare nuovamente un confronto tra enti e operatori sul tema del governo del territorio, non ristretto agli enunciati della Legge Regionale 12, ma rafforzandolo in un orizzonte tematico e temporale più ampio tra le diverse componenti affini e attive su questi temi.

Ordini delle Province di:
Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco,
Lodi, Mantova, Milano, Monza e della Brianza,
Pavia, Sondrio, Varese



Per maggiore comodità di esposizione, si distinguono di seguito le nostre osservazioni puntuali in base ai diversi articoli della Legge Regionale n.12 del 2005 e successive modifiche e integrazioni.

Articolo 27 (Definizione degli interventi edilizi)

Con l'articolo 30, comma 1, lettera 'a' della Legge n.98 del 2013 è stata nuovamente aggiornata la definizione degli *interventi di ristrutturazione edilizia*, come segue.

Sono classificati come interventi di ristrutturazione edilizia “gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.”

Sostanzialmente, si ripristina il dispositivo di ristrutturazione edilizia anticipato dalla Legge Regionale n.12 del 2005 e bocciato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 309/2011.

Al fine di una maggiore chiarezza e distinzione tra interventi di ristrutturazione edilizia e interventi di nuova costruzione, si ritiene auspicabile che tale assunto non venga recepito nuovamente dalla Legge regionale n.12, che come stabilito dal comma 7bis dell'articolo 27 (in seguito alla promulgazione dell'articolo 17, comma 2, della Legge Regionale n. 7 del 2012), ha correttamente inserito tra gli interventi di nuova costruzione, quelli di “integrale sostituzione edilizia degli immobili esistenti”,



demandando ai Comuni la facoltà di estendere a tali interventi la riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione.

Il recepimento di tale estensione del concetto di *ristrutturazione edilizia* determinerebbe una ulteriore poca chiarezza e distinzione tra tipologie di interventi che, con le ultime modifiche alla Legge 12 (a seguito della Legge Regionale 7 del 2012), sembrava essersi precisata.

Piuttosto, *al fine di recepire le novità introdotte dalla Legge n.98 del 2013, si potrebbe integrare nel seguente modo il disposto dell'articolo 27, comma 7bis:*

“7-bis. Gli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria dell'organismo preesistente; gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza; nonché gli interventi di integrale sostituzione edilizia degli immobili esistenti, mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma, con mantenimento della medesima volumetria dell'immobile sostituito, ovvero, con riduzione di questa ultima.

Inoltre si dovrebbe adeguare *contestualmente nel seguente modo anche il comma 10 bis dell'articolo 44:*

“10-bis. I comuni, nei casi di demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria dell'organismo preesistente, in quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, attraverso la loro ricostruzione, ed in quelli di integrale o parziale sostituzione edilizia, possono ridurre, in misura non inferiore al cinquanta per cento, ove dovuti, i contributi per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.”

Articolo 29 (Procedura di approvazione del regolamento edilizio)

Si ritiene opportuno l'inserimento di un comma 2, *che consenta una procedura semplificata per il recepimento di norme sovraordinate dichiarate prevalenti, ad esempio, mediante semplice delibera del Consiglio comunale, pubblicata all'Albo pretorio.*



Articolo 51 (Disciplina urbanistica)

Con riguardo alla disciplina dei mutamenti delle destinazioni d'uso di immobili e delle variazioni essenziali, ovvero ai rapporti tra la Legge Regionale n.12 del 2005, il D.P.R. n.380 del 2001 e l'articolo 117 della Costituzione, si argomenta quanto segue.

La disciplina del mutamento di destinazione d'uso senza opere dettata negli articoli 51 e seguenti della Legge 12 pone seri problemi di compatibilità sia con il Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001), sia con il riparto di competenze legislative operato dall'articolo 117 della Costituzione in materia di governo del territorio.

Quanto al primo profilo, occorre evidenziare come le disposizioni contenute nella legge regionale comportino una sostanziale liberalizzazione delle destinazioni d'uso: in tal senso può interpretarsi l'articolo 51, comma 1, della Legge Regionale n.12 del 2005, secondo cui “le destinazioni principali, complementari, accessorie o compatibili, come sopra definite, possono coesistere senza limitazioni percentuali ed è sempre ammesso il passaggio dall'una all'altra, nel rispetto del presente articolo, salvo quelle eventualmente escluse dal PGT”.

In caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie, difforme però dalle previsioni urbanistiche comunali, si applica la sanzione pecuniaria pari all'aumento di valore venale degli immobili pari all'aumento di valore venale dell'immobile, come previsto dall'articolo 53, comma 2, della Legge Regionale n.12 del 2005.

In ragione di ciò, il mutamento di destinazione d'uso senza opere deve ritenersi sempre ammesso, fatto salvo il pagamento di una sanzione pecuniaria in caso di contrasto con gli strumenti urbanistici. Ne consegue una liberalizzazione “di fatto” del mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie.

Appare quindi evidente l'esistenza di una chiara criticità con riferimento ai rapporti tra legislazione regionale e legislazione nazionale, poiché, ad esempio, l'articolo 32, comma 1, del D.P.R. n.380 del 2001 qualifica come “variazione essenziale” – sanzionata ai sensi dell'articolo 31 del citato D.P.R. con l'obbligo di demolizione e rimessione in pristino – il mutamento di destinazione d'uso – anche senza opere edilizie – comportante una variazione degli standard previsti dalla legislazione, sia regionale



(articolo 9 della Legge Regionale n.12 del 2005), sia nazionale (articolo 3 e seguenti del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444) di riferimento.

In una diversa, per quanto connessa, prospettiva si deve inoltre evidenziare che la liberalizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere può porre problemi di compatibilità anche con la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni operata dall'articolo 117 della Costituzione che, per quanto attiene la materia governo del territorio, attribuiscono alle seconde la competenza a dettare la disciplina di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Ove l'articolo 11 del D.P.R. fosse considerato principio fondamentale della materia, non derogabile da parte delle Regioni, si profilerebbero forti dubbi sulla costituzionalità della disciplina contenuta negli articoli 51 e seguenti della Legge Regionale n.12 de 2005, avendo il legislatore regionale travalicato l'ambito di competenza come delineato dall'articolo 117 della Costituzione.

Un'ulteriore ragione di criticità della disciplina del mutamento di destinazione d'uso si ravvisa con riferimento all'articolo 52, comma 3-bis che, ai fini dell'assentimento del mutamento di destinazione d'uso finalizzato alla creazione di un luogo di culto, richiede l'ottenimento del permesso di costruire.

Tale disposizione presenta evidenti profili di incostituzionalità, con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, in quanto viene operata un'evidente discriminazione tra i cambi di destinazione d'uso riferiti ad alcuni edifici particolari (luoghi di culto, centri sociali), imponendo solo per questi l'obbligo del permesso di costruire ed i cambi d'uso che si riferiscono ad altre opere; siffatta disparità di trattamento si appalesa ancor più grave anche in considerazione dell'avvenuta liberalizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere introdotta dalla Legge Regionale n.12 del 2005.

Articolo 64 (Disciplina degli interventi)

Con riguardo a recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti, si ritiene necessario precisare i contenuti dell'articolo 64, commi 2 e 7, anche coordinandoli con l'articolo 44, comma 10, in quanto non coerenti se non addirittura contraddittori.



Nell'articolo 64, comma 2, *il recupero dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettera 'd', senza ulteriori specificazioni, mentre sarebbe meglio precisare "qualora non comporti l'incremento della volumetria", dato che esiste la possibilità, nei casi previsti dal comma 1, di modificare le altezze di colmo e di gronda e le linee di pendenza delle falde.*

Nell'articolo 64, comma 7, si specifica che *la realizzazione degli interventi di recupero dei sottotetti comporta la corresponsione degli oneri di urbanizzazione, nonché del contributo commisurato al costo di costruzione, calcolati secondo le tariffe per le opere di nuova costruzione.*

Nell'articolo 44, comma 10, si specifica che *per gli interventi di ristrutturazione non comportanti demolizione e ricostruzione, gli oneri di urbanizzazione sono quelli riguardanti gli interventi di nuova costruzione, ridotti della metà.*

Le due affermazione risultano in contraddizione con quanto stabilito nel citato articolo 64, comma 2, che classifica il recupero dei sottotetti ai fini abitativi agli interventi di ristrutturazione edilizia, i cui oneri dovuti sono calcolati ai sensi dell'articolo 44, comma 10, contrariamente a quanto stabilito dall'articolo 64, comma 7.

Si propone quindi l'integrazione del comma 2 dell'articolo 64, nel seguente modo: *"Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettera d), esclusivamente nei casi in cui le modificazioni di altezze di colmo e di gronda e delle pendenze delle falde, di cui al precedente comma 1, non comportino incremento della volumetria."*

Articolo 73-bis (Disciplina degli interventi)

Con riguardo alle norme per la conversione di coperture in cemento amianto, si ritiene *poco comprensibile il contenuto del comma 2 che così recita: "Nel caso in cui il soprizzo dia luogo a un piano sottotetto o a vani con caratteristiche di abitabilità nel regime ordinario o in quello derogatorio del recupero dei sottotetti ai fini abitativi, l'intervento è assoggettato a permesso di costruire*



convenzionato ove sia stabilito che la superficie non è utilizzabile ai fini abitativi, salvo che l'avente titolo inoltri separata o contestuale istanza di atto abilitativo per la trasformazione della superficie o del volume ai fini residenziali.” Tale dispositivo andrebbe riformulato in modo lessicalmente e giuridicamente corretto.

Articolo 90 (Aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale)

Con riguardo alla realizzazione di nuove attrezzature indicate nel Piano dei Servizi, di cui alla Legge Regionale n.12 del 2005, e ai rapporti di questa tipologia di interventi con la normativa sui contratti pubblici, di cui il Decreto Legislativo n.163 del 2006, si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Come è noto, il combinato disposto degli artt. 9, 87 e 90 della Legge Regionale n.12 del 2005, ferma restando la dotazione minima di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico prevista dal PGT, consente espressamente al privato di proporre all'Amministrazione la realizzazione di opere e attrezzature pubbliche previste dal Piano dei Servizi in aggiunta a quelli esistenti. Tali opere aggiuntive costituiscono il cosiddetto standard qualitativo e, a seguito di autorizzazione alla realizzazione, risultano scomputabili totalmente o parzialmente dagli oneri di urbanizzazione dovuti, ai sensi dell'articolo 45 delle LR12/05 e s.m.i.

A scapito della chiarezza di questo enunciato, la Legge 12 omette, però, di precisare se anche nel caso specifico, che preveda a carico di privati la realizzazione diretta di aggiuntive opere di urbanizzazione con scomputo degli oneri, trovi applicazione l'articolo 32 del Decreto Legislativo n.163 del 2006 che obbliga il privato l'obbligo della gara pubblica.

Sul punto è intervenuta recentemente la deliberazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici n.66 del 3 novembre 2010, secondo cui anche per la realizzazione delle opere costituenti il cosiddetto standard qualitativo è necessario rispettare il disposto dell'articolo 32 del Decreto Legislativo n.163 del 2006 e, conseguentemente, individuare il contraente con gara pubblica.

Tale deliberazione si basa sulle seguenti considerazioni:



- *i cosiddetti standard di qualità sono opere di urbanizzazione al pari delle opere da realizzarsi a scomputo;*
- *la sentenza del TAR Lombardia, sez. II, 4 dicembre 2007, n. 6541 ha affermato che l'articolo 32 del Decreto Legislativo n.163 del 2006 ha ormai trasfuso nell'ordinamento italiano il principio della gara per le opere di urbanizzazione secondaria rilevando che "ciò che conta è che si tratta di opere pubbliche il cui affidamento non può essere sottratto alle regole di evidenza pubblica dettate sia con riferimento ai lavori di rilevanza comunitaria che sotto soglia";*
- *la vigente normativa non distingue tra opere di urbanizzazione primaria e opere di urbanizzazione secondaria che devono essere ricondotte, a prescindere dal loro importo, nell'alveo del Codice dei contratti e distinte unicamente sotto il profilo della procedura applicabile.*

La posizione assunta dall'autorità di vigilanza non è stata però da più parti condivisa, *in quanto contrastante con il successivo articolo 33 del Decreto Legislativo n.163 del 2006 che – in applicazione del tradizionale divieto di costituire centrali di committenza – impedisce alle Amministrazioni aggiudicatrici di assegnare a soggetti terzi la funzione di stazione appaltante.*

Il divieto di trasferire la funzione di stazione appaltante corrisponde al principio generale di non derogabilità delle competenze. La stessa giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1577) ha precisato che nella materia dei contratti pubblici l'autorità amministrativa, per evitare modificazioni della competenza fissata da norme primarie, può legittimamente delegare proprie funzioni e potestà a terzi solo nei casi espressamente stabiliti dalla legge.

Il citato articolo 32 costituisce norma eccezionale e di stretta interpretazione, ne consegue che non può essere applicata ove il privato intenda realizzare opere costituenti il cosiddetto standard qualitativo, trattandosi di ipotesi non prevista dalla legge, contrastando tra l'altro l'interpretazione estensiva con il divieto di costituire centrali di committenza previsto dall'articolo 33 del Codice.

Sarebbe necessario quindi chiarire nel testo della Legge Regionale n.12 del 2005 in che modo possa trovare applicazione univoca quanto previsto dall'articolo 45 (*"A scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione, gli interessati possono essere autorizzati a realizzare*



direttamente una o più opere di urbanizzazione primaria o secondaria”) con quanto previsto dalla vigente legislazione sui contratti pubblici, di cui il Decreto Legislativo n.163 del 2006, e dalla relativa giurisprudenza in materia.

Articolo 103 (Disapplicazione di norme statali)

Si ritiene condivisibile il contenuto della proposta di modifica a questo articolo avanzata da Assimpredil Ance, con l'introduzione dell'articolo 103-bis (Deroga ai limiti di distanza tra fabbricati stabiliti dal D.M. n.1444/1968), in sostituzione dei commi 1-bis ed 1-ter dell'articolo 103, che si riporta di seguito con alcuni aggiustamenti:

“Art. 113 bis – Deroga ai limiti di distanza tra fabbricati stabiliti dal D.M. n. 1444/1968.

- 1. Ferme restando le distanze minime stabilite dagli articoli 873 e 907 del Codice civile, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo ed unitario o di specifiche aree territoriali, sono derogabili i limiti di distanza tra i fabbricati di cui all'articolo 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444.*
- 2. Nei Centri Storici e nei Nuclei di Antica Formazione del tessuto urbano consolidato, la distanza minima tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, in tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, compresi quelli di ristrutturazione di cui all'articolo 27, comma 1, lettera d) e di nuova costruzione di cui all'articolo 27, comma 1, lettera e), punti 6) e 7bis), non può essere inferiore a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti.*
- 3. Nei Centri Storici, nei Nuclei di Antica Formazione e negli Ambiti residenziali di completamento del tessuto urbano consolidato, costruiti prevalentemente prima del 1° aprile 1968, la distanza minima tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti di nuove costruzioni non contemplate nel comma 2, da volumi edificati preesistenti, non può essere inferiore a quelle stabilite dagli articoli 873 e 907 del Codice civile, purché vengano garantiti i requisiti di aeroilluminazione stabiliti dal Regolamento locale d'igiene.*



4. *Nei piani attuativi comunque denominati, completi di previsioni planivolumetriche, sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate dall'articolo 9 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, purché vengano garantiti i requisiti di aeroilluminazione stabiliti dal Regolamento locale d'igiene.*
5. *Nel calcolo delle distanze non devono essere computati gli aggetti, quali: gronde, pensiline balconi, rampe, scale aperte ed altri manufatti a questi assimilabili, che rispettano le sporgenze massime consentite dal Regolamento edilizio.*
6. *La realizzazione di sistemi elevatori e di altri manufatti atti a garantire il requisito di accessibilità ai vari livelli di piano di fabbricati esistenti, ricadenti negli ambiti del tessuto urbano consolidato, è consentita nel rispetto delle distanze minime stabilite dagli articoli 873 e 907 del Codice civile, purché vengano garantiti i requisiti di aeroilluminazione stabiliti dal Regolamento locale d'igiene anche dei fabbricati fronteggianti.*