

Trento, 03.03.2021

OGGETTO: espressione orientamenti in vista dell'audizione concessa dalla Terza Commissione permanente sul disegno di legge n. 85 "Misure urgenti di semplificazione in materia edilizia e urbanistica: modificazioni della legge provinciale per il governo del territorio 2015" (d'iniziativa della Giunta provinciale su proposta dell'assessore Mario Tonina).

Seduta di data: 03.03.2021

Progressivo: 28/2021

Inizio seduta: ore 16.11

Fine seduta: ore 17.43

Punto odg: 2

Inizio trattazione: ore 16.24

Fine trattazione: ore 16.57

Votazione: nessuna

Presenti (28) Beretta Gianni, Bernard Ivo, ing. Betta Alessandro, geom. Biada Daniele, Bisoffi Stefano, arch. Bortoli Michele, arch. Brugnara Andrea, Cereghini Michele, Comperini Christian, dott.ssa Cramerotti Alida, ing. Depaoli Daniele, ing. Fantini Francesco, geom. Galvan Enrico, dott. Gianmoena Paride (Ville di Fiemme), geom. Girardi Christian, dott. Ianeselli Franco, Marocchi Giuliano, dott. Montibeller Mirko, Noletti Michela, Oss Emer Roberto, Pellizzari Ketty, ing. Perli Alberto, Puecher Luca, Rech Michael, Redolfi Giacomo, dott.ssa Santi Cristina, p.i. Soini Claudio, dott. Valduga Francesco.

Assenti (2), Ferrari Manuel, dott. Gianmoena Paride (CCT),

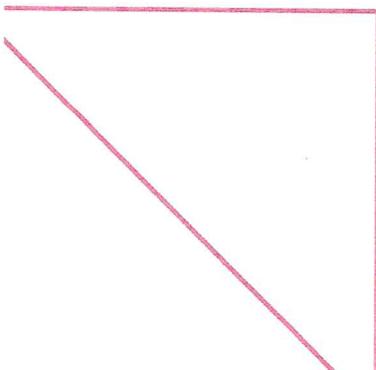
Il Consigliere Ferrari Manuel entra ad or 16.28

Dichiarazioni a verbale:

- nessuna
- vedi allegato

Note: è presente in Aula il Vicepresidente Mario Tonina; sono collegati in videoconferenza il dott. Roberto Andreatta e l'arch Angiola Turella.

Nel corso della discussione sono emersi alcuni orientamenti, come indirizzi al Presidente per la consultazione concessa dalla Terza Commissione permanente del Consiglio provinciale, come di seguito riportato.





Il testo legislativo proposto riprende letteralmente, in larga parte, le analoghe disposizioni introdotte a livello statale dal decreto semplificazioni, che introducono alcune importanti novità dirette principalmente a rendere più semplice l'iter per l'ottenimento delle agevolazioni fiscali del cosiddetto *bonus 110%*.

Tengo a evidenziare, prima di tutto, come sia apprezzato, anche dal comparto degli enti locali, il tempestivo recepimento delle norme di semplificazione all'interno del corpus normativo provinciale, in particolar modo per la parte riferita allo stato legittimo degli immobili e alle tolleranze costruttive. In questi ultimi mesi, infatti, dall'entrata in vigore della norma di conversione del decreto semplificazioni, sono state presentate, da parte dei cittadini interessati, numerose richieste alle Amministrazioni comunali, sia per l'accesso agli atti delle pratiche edilizie, sia per sanare pregresse fattispecie abusive.

I Comuni accolgono quindi con favore questo DDL che può essere utile a snellire l'istruttoria delle pratiche edilizie in capo agli uffici tecnici comunali, già provati per la scarsità di personale specializzato (soprattutto nei Comuni di dimensioni minori con tecnici "a scavalco" tra una amministrazione e l'altra) e per la corposa e complessa compagine burocratica-normativa che debbono quotidianamente affrontare.

Per quanto concerne il settore pubblico locale, la principale richiesta è innanzitutto rivolta alla **uniforme applicazione delle norme**, che può essere raggiunta solamente con uno sforzo ulteriore da parte del legislatore per chiarire (eventualmente anche con atti amministrativi) agli operatori, il significato degli articoli che si vanno ad introdurre. Occorre ricordare che i Comuni, per il noto principio di sussidiarietà, sono i primi interlocutori pubblici verso i cittadini e, rispetto a loro, svolgono un compito di "primo sportello all'utenza" per tutte le informazioni del caso, tecniche o amministrative.

Entrando nel merito del DDL, si rendono di seguito alcune osservazioni puntuali, partendo dagli articoli maggiormente significativi.

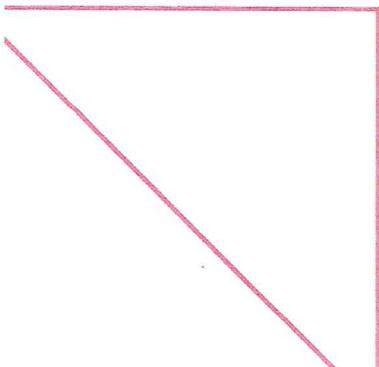
Art. 6 – Inserimento dell'articolo 86 bis nella legge provinciale per il governo del territorio 2015 in materia di stato legittimo degli immobili.

L'articolo 6 del DDL introduce il nuovo articolo 86 bis, che riprende la formulazione di "stato legittimo dell'immobile" recata dal TU edilizia (art. 9bis d.P.R. 380/2001), definizione coerente con l'attuale ordinamento normativo e anche con la giurisprudenza in generale, che avrà importanti ripercussioni sul regime sanzionatorio (ordinanze di demolizione) e sulla commerciabilità degli immobili.

Il primo comma, in sostanza, chiarisce che la legittimità dell'immobile o unità immobiliare è data dalla sommatoria "sovrapposta" dei titoli abilitativi che, negli anni, hanno interessato quell'edificio, senza però entrare nel merito delle diverse ipotesi di sanatoria/regolarizzazione, pur ammesse dalla normativa provinciale.

Per consentire una effettiva razionalizzazione delle pratiche pendenti, sarebbe auspicabile una specificazione più dettagliata di quali siano i titoli legittimanti gli edifici, avendo a mente la normativa provinciale contenuta nel Titolo VI della legge provinciale 1/2008 dedicato alla Vigilanza sull'attività edilizia.

Si chiede pertanto di valutare **una formulazione alternativa della norma, analogamente ad altre esperienze regionali** (Es. Emilia-Romagna - art. 10 bis della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15, introdotto con art. 7 L.R. 29 dicembre 2020, n. 14) che indichi esplicitamente, assieme allo stato legittimo dell'immobile stabilito dal titolo abilitativo edilizio, i titoli in sanatoria, anche a seguito di condono, e le





regolarizzazioni conseguenti al pagamento della sanzione pecuniaria di cui agli artt. 129, 134, 135 della l.p. 1/2008 e dall'art. 128, comma 8 e 9 (per gli abusi risalenti ad epoche antecedenti al 1977).

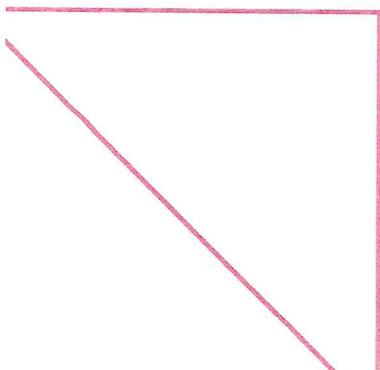
In tal modo sarebbe possibile dare chiarezza a questioni interpretative che inevitabilmente potrebbero sorgere, anche alla luce di precedenti pronunce giurisprudenziali, nel caso ad es. di volumi regolarizzati (per via del pagamento della sanzione pecuniaria), ma non sanabili, su cui la possibilità di intervenire è limitata (ammessa solo in via conservativa).

Il secondo comma dell'articolo si dedica agli immobili realizzati in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, recependo la consuetudine operativa, senza però chiarire quando fosse obbligatorio o meno acquisire un titolo abilitativo edilizio. In particolare modo, all'esterno dei centri abitati, nell'arco temporale compreso tra la legge urbanistica fondamentale e la legge ponte (1942 e 1967) numerosi Comuni si sono dotati di propri regolamenti per disciplinare l'attività edilizia – con finalità anche di natura sanitaria (allacciamento all'acquedotto o allo scarico delle acque reflue, ecc.) - imponendo l'obbligo di acquisire, se del caso, il "nulla osta del podestà" o il "visto del sindaco" o altri adempimenti assimilabili a titoli abilitativi edilizi. Gli ambiti territoriali entro cui i regolamenti trovavano applicazione venivano indicati in modo sommario, senza l'ausilio di cartografie, ma con semplici descrizioni di luoghi ovvero con formulazioni generiche, come gli "edifici visibili dalla strada". I progetti risalenti a queste epoche sono spesso imprecisi nella rappresentazione grafica ed è difficoltoso il reperimento integrale dei documenti negli archivi comunali. In questo contesto, persino la giurisprudenza non aiuta, avendo assunto negli anni posizioni divergenti in merito alla legittimità degli immobili realizzati in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. IV, con sentenza n. 1996/2017 in riforma della sentenza di primo grado del T.A.R. Campania-Napoli, Sezione IV, n. 06879/2009 e, in senso contrario, recente sentenza del TAR Trento nr. 124 del 2019 e, del medesimo tenore TAR Lombardia, Sez. IV, n. 373 del 2013 e del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2560 del 2013).

Si propone pertanto di modificare il primo periodo del comma 2 della norma sopra riportata introducendo uno specifico chiarimento temporale: *Per gli immobili realizzati in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, ovvero per gli edifici realizzati all'esterno dei centri abitati prima del 6 agosto 1967, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali....*

Art. 7 – Inserimento dell'articolo 86 ter nella legge provinciale per il governo del territorio 2015 in materia di tolleranze costruttive.

Per non dare adito a interpretazioni erranee del testo normativo, all'art. 7 (inserimento dell'articolo 86 ter nella L.P. 15/2015), si reputa indispensabile specificare meglio quali siano i parametri (riferendosi alle definizioni del Regolamento Unico Edilizio Provinciale) che possono essere oggetto di tolleranze esecutive. L'articolo che, di fatto, riproduce le disposizioni dell'articolo 34 bis del d.P.R. 380/2001, al comma 1, fa riferimento tra i parametri richiamati (altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta) a "ogni altro parametro delle singole unità immobiliari", previsione residuale dai confini poco chiari, che sarebbe opportuno precisare. Una migliore e più dettagliata definizione di cosa rientri tra le difformità contenute entro il limite del 2% che non costituiscono violazione edilizia, aiuterebbe



nella gestione delle pratiche edilizie: ad esempio, nel caso di difformità dell'altezza utile, che sarebbe tollerabile - anche qualora pregiudicasse il raggiungimento dell'altezza minima per l'agibilità dell'immobile - se contenuta nel 2% (comma 2), non sarebbe invece ammessa se considerata tra le "opere interne" difformi, disciplinate al comma 2 tra le *tolleranze "di cantiere"*, in quanto darebbe luogo a violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e pregiudicherebbe l'agibilità dell'immobile.

Si segnala sul punto anche che, per coordinamento normativo, andrebbe contestualmente abrogato il comma 5 bis dell'art. 128, che reca una medesima fattispecie di tolleranza costruttiva.

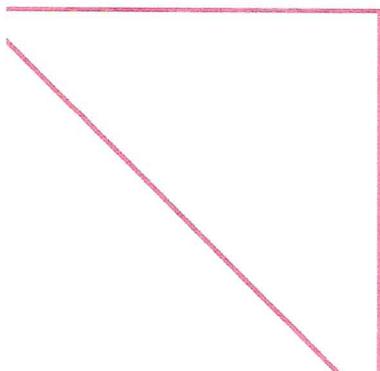
Sempre a fini di una omogenea e corretta applicazione e gestione delle casistiche, rispetto alle tolleranze esecutive o "di cantiere", descritte al comma 2 dell'art. 7 DDL, è indispensabile chiarire il concetto di minima entità riferito alle modifiche alle finiture degli edifici, perché anch'esso è estremamente vago e di difficile traduzione operativa. Tali tolleranze andrebbero declinate in termini quantitativi oppure, mutuando l'esempio di altre normative regionali (es. Emilia-Romagna), potrebbero essere ricondotte, in via esemplificativa e non esaustiva ad alcune tipologie qualitative (minore dimensionamento dell'edificio; mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali; irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne; difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria; errori progettuali corretti in cantiere ed errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere..). Il chiarimento del concetto di minima entità è altresì funzionale al coordinamento con l'art. 92 della vigente legge urbanistica provinciale (l.p. 15/2015) che disciplina le varianti in corso d'opera, ove già si parla di varianti non sostanziali, che non modificano la destinazione d'uso e che non alterano la tipologia complessiva dell'intervento, comprese tra il 10% delle misure di progetto (o il 20 % nel caso dei balconi).

Art. 1 - Modificazioni dell'art. 59 della legge provinciale per il governo del territorio 2015 in materia di standard urbanistici.

L'articolo 1 del DDL richiama le disposizioni nazionali dell'art. 2 bis "*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*", comma 1 ter del DPR 380/2001, introdotte con la legge 11 settembre 2020: negli interventi di demo-ricostruzione è ammessa la ricostruzione nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, anche con modifica dell'area di sedime e gli incentivi volumetrici, eventualmente riconosciuti per l'intervento, possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

In materia di distanze tra le costruzioni andrebbe innanzitutto operato uno sforzo di coordinamento normativo con le disposizioni vigenti, ora contenute nell'Allegato 2 della deliberazione della Giunta provinciale n. 2023/2010 e, se si parla di interventi finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche (es. nel caso della realizzazione del cappotto), nella delibera della Giunta provinciale 1531 del 25 giugno 2010, in vista di una complessiva revisione della disciplina che sia coerente con le competenze legislative assegnate, onde dare certezza giuridica ai provvedimenti adottati dalle Amministrazioni comunali.

Rispetto alle demolizioni e ricostruzioni in argomento, si osserva che siccome gli incentivi volumetrici applicati a livello nazionale non sono gli stessi di quelli





consentiti dalla norma provinciale per l'adozione di tecniche di edilizia sostenibile (art. 86 della L.P. 1/2008) e, in aggiunta a questi, dagli artt. 109 -110 e 111 della legge provinciale 15/2015 per la riqualificazione edilizia ed urbana, è opportuno che la proposta di legge definisca in modo più chiaro quali siano gli incentivi volumetrici per i quali si applica la deroga delle distanze.

Art. 4 - Modificazioni dell'art. 77 della legge provinciale per il governo del territorio 2015 relativo alle definizioni delle categorie di intervento.

L'articolo 4 del DDL introduce ulteriori specificazioni alla categoria di intervento della **manutenzione straordinaria**, comprendendo in tale categoria di intervento "le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati, necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio o per l'accesso ad esso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004".

Al riguardo, andrebbe introdotto un criterio (anche tramite linee guida o altro strumento interpretativo) che permetta di **valutare quali siano le modifiche che non pregiudicano il decoro architettonico dell'edificio**, al fine dell'istruttoria degli uffici tecnici comunali, considerato che tali tipologie di intervento rientrano nelle fattispecie di interventi liberi soggetti a comunicazione di cui all'art. 78, comma 3, della L.P. 15/2015, per cui non è possibile operare un controllo preventivo.

Art. 5 – Inserimento dell'art. 78.1 della legge provinciale per il governo del territorio 2015 in materia di usi temporanei.

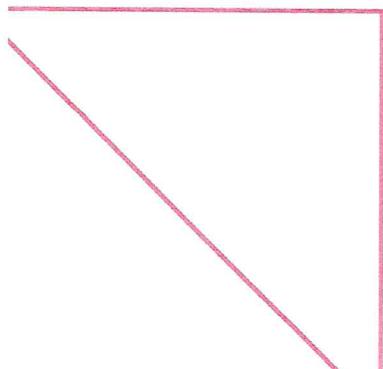
Il testo dell'articolo non chiarisce se l'uso temporaneo ammesso può derogare alle destinazioni previste dalla pianificazione sovraordinata al PRG, come ad esempio aree produttive di livello provinciale o aree per attrezzature di livello sovralocale previste dal PTC o se, invece, per *usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico*, si debbano intendere quelle sole aree del PRG le cui norme non rimandano a normative sovraordinate.

Art. 8 - Modificazioni dell'art. 93 della legge provinciale per il governo del territorio 2015 in materia di segnalazione certificata di agibilità.

L'articolo 8 del DDL introduce una ipotesi di "sanatoria" dell'agibilità, nel senso di ammettere la possibilità di presentare la segnalazione certificata di agibilità (SCAGI) in un secondo momento per gli immobili realizzati legittimamente, ma privi di agibilità. Si osserva un difetto di coordinamento con il comma 10 dell'art. 93 che, a sua volta, ammette di attestare l'agibilità per edifici esistenti alla data di entrata in vigore della legge provinciale 1/2008, privi della certificazione di conformità o agibilità, con riferimento a interventi conclusi prima della medesima data.

Si chiede anche di integrare il comma 10 bis dell'articolo 93 della LP 15/2015 come segue: "*i comuni effettuano controlli a campione sulle segnalazioni certificate di agibilità e sulle certificazioni relative agli edifici esistenti di cui al precedente comma 10*" in quanto l'articolo così come scritto pare ammettere i controlli a campione solo sulle SCAGI.

Infine, per allargare la platea dei beneficiari delle agevolazioni fiscali previste dalle misure nazionali, in tempi sufficientemente celeri, si propone di integrare l'elenco delle tipologie di **varianti con procedura semplificata**, considerate urgenti o non sostanziali, rubricate all'art. 39 della L.P. 15/2015, con le varianti relative all'introduzione o all'adeguamento di norme riguardanti gli interventi di





Consiglio delle
autonomie locali
della provincia di Trento

efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente. In tal modo sarà possibile per i Comuni intervenire in tempo utile, con variante al PRG, per consentire di eseguire sul patrimonio immobiliare, in particolare nei centri storici, quegli interventi per cui è ammissibile fruire delle agevolazioni fiscali.

Presidente: dott.  Gianmoena

Verbalizzante: dott.ssa  Paola Foresti

