

LINEE GUIDA INTERPRETATIVE SU TALUNI ASPETTI DEL REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO APPROVATO DALLA REGIONE PUGLIA CON DGR 2250/2017, NONCHE' CIRCA ALCUNI CASI APPLICATIVI SPECIFICI DELLA LEGGE 14/2009 SUL PIANO CASA

Approvate dal consiglio dell'Ordine nella seduta del 13.07.2020

Lo scrivente O.I.B.A. ha avviato da tempo un'attività di monitoraggio sul territorio circa la applicazione del RET approvato con DGR 2250/2017, per il tramite della sua Commissione Edilizia e Territorio, provvedendo ad analizzare i punti di criticità del suddetto strumento normativo.

Di conseguenza:

- a) Ha pertanto organizzato in data 25/03/2019, col fine di perseguire la collaborazione istituzionale con l'ufficio regionale all'Assetto del Territorio ed Urbanistica, un incontro formativo al quale ha partecipato l'assessore al ramo dott. Alfonsino Pisicchio e il dirigente del servizio arch. Lasorella.
- b) In tale incontro, in cui i rappresentanti regionali hanno manifestato ampia disponibilità ad affrontare le principali problematiche emerse, è stato evidenziato dall'OIBA che:
 - l'accordo del 2016 è stato siglato in esecuzione di quanto disposto dall'art. 4, comma 1- sexies, introdotto dall'art. 17 bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ossia che il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, dovessero concludere in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'art. 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.
 - Nonostante ciò, nei provvedimenti normativi emanati dalla regione Puglia vi sono delle parti che hanno dato adito a disuniformi interpretazioni da parte dei vari uffici tecnici, in particolar modo per due questioni:
 1. La prima, riguarda la formulazione dell'art. 2 comma 4 della LR 11/2017, che recita *"I comuni procedono alla formulazione del regolamento edilizio*

in conformità con le definizioni uniformi, provvedendo a mantenere invariate le previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti.”, ossia “vincolando” i comuni a ricalibrare le suddette definizioni al fine di non aggravare il (seppur irrilevante) carico urbanistico;

2. La seconda è che la regione lascia ai comuni, in special modo agli articoli 15 e 46 del citato RET, una discrezionalità che snatura la funzione stessa del regolamento tipo, per ciò che concerne le definizioni uniformi.

Essa difatti prevede tra le specificazioni applicative,

- al punto 15 (superfici accessorie): *“... Il regolamento edilizio può stabilire la quantità massima dei locali cantina, dei locali di servizio e di deposito, realizzabili in base alle unità immobiliari”,* e
- al punto 46 (volume edificabile): *“... I comuni, in base ai propri strumenti urbanistici generali e esecutivi vigenti, devono individuare le superfici accessorie che non determinano volumetria.”,*

demandando quindi ai comuni la relativa determinazione, e quindi in contrasto col principio delle definizioni uniformi.

- Elemento che fa propendere l’Ordine per una interpretazione non discrezionale, è di contro il disposto dell’articolo 2 punto 4 della intesa del 20/10/2016, che recita: ***“Il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa. “;*** che ha quindi significato differente dall’art. 2 comma 4 della L.R. 11/2017, svincolandosi quindi dalla necessità di mantenere invariate le previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici.
- Altra perplessità era legata alla possibilità da parte della regione di introdurre nuove definizioni uniformi, aggiuntive rispetto a quelle dell’accordo del 20/10/2016. Circa tale questione, appare dirimente la sentenza n. 125/2017 del 05/04/2017 della Corte Costituzionale che, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17-bis del decreto-legge 12

settembre 2014, n. 133 nel ricorso proposto dalla regione Puglia iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2015, ha ribadito il principio che ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nell'ambito della materia del governo del territorio spetta alle regioni la potestà regolamentare e, quindi, anche la facoltà di modificare l'elenco delle definizioni uniformi.

In particolare: *"... La decisione di ricorrere a uno schema "tipo", riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. Essa, tuttavia, non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell'ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio. Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al "tipo" concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE)."*

- c) A seguito di tale incontro, lo scrivente Ordine ha quindi prodotto formalmente le proprie principali considerazioni all'Assessorato Regionale all'Urbanistica, con nota prot. 1469 del 02/05/2019, evidenziando quanto segue (se ne riporta stralcio):

"..... la discrezionalità che la regione lascia ai comuni, in special modo agli articoli 15 e 46 del citato RET, appare snaturare la funzione stessa del regolamento tipo, per ciò che concerne le definizioni uniformi, come stabilite nella Conferenza Stato-Regioni del 20/10/2016.

Difatti, prevedendo tra le specificazioni applicative,

- ***al punto 15 (superfici accessorie): "... Il regolamento edilizio può stabilire la quantità massima dei locali cantina, dei locali di servizio e di deposito, realizzabili in base alle unità immobiliari", e***

- **al punto 46 (volume edificabile): “... I comuni, in base ai propri strumenti urbanistici generali e esecutivi vigenti, devono individuare le superfici accessorie che non determinano volumetria.”,**

*si ritiene che la regione abbia volutamente demandato ai comuni la valutazione sulla incidenza urbanistica di tali superfici accessorie, ignorando il disposto dell’articolo 2 punto 4 della intesa del 20/10/2016, che recita: **“Il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti,** che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa. “; comuni che, secondo la specificazione applicativa di cui all’art. 46, in fase di recepimento del RET si trovano di fatto a non avere alternative a quella di dover riproporre una definizione di volumetria identica a quella del vigente PRG.*

Si riscontra altresì che buona parte dei comuni, di riflesso alla specificazione applicativa dell’art. 46, al fine di non alterare il carico urbanistico previsto dallo strumento urbanistico provvedano a modificare anche le definizioni di altri parametri (es. altezza), pur non avendo la regione concesso agli stessi tale facoltà.

Appare pertanto necessario che la regione provveda a chiarire (mediante apposita circolare o mediante linee guida interpretative, al pari di quelle emanate per la prima attuazione del PPTR, di cui alla DGR 2331/2017), oltre che eventualmente emendare la DGR 2250/2017, essenzialmente quanto segue:

- **per le definizioni diverse dalle 15 e 46, che i comuni non possano derogare da quelle di cui al RET approvato con DGR 2250/2017, evidenziando che le parti delle delibere comunali aventi disposizioni contrarie in tal senso sono da ritenersi illegittime;**
- **per le definizioni 15 e 46, occorrerà modificare la specificazione applicativa, secondo la ratio della norma, ossia che le definizioni uniformi non costituiscono variante ai PRG, e di conseguenza i comuni non devono**

preoccuparsi di “calibrare” le definizioni uniformi in base ai propri strumenti urbanistici.

A giustificazione di tali proposte, si segnala che:

- *la definizione di volume esclude lo spessore dell’ultimo solaio, per cui vi è già una differenza di carico urbanistico;*
- *l’esclusione delle scale e degli ascensori dal calcolo della volumetria appare in linea col DM 1444/68, nel quale sono di fatto esclusi dai conteggi degli standards; ne è conferma anche la circolare MM.LL.PP. n. 3210/67 che li estromette dal calcolo della cubatura per la determinazione delle aree a parcheggio, ex art. 41-sexies L. 1150/42; l’inclusione delle stesse nella gran parte delle previgenti definizioni di volumetria è di fatto un retaggio della definizione di superficie di piano “cautelativa” data dalla DGR 6320/89, nella quale venivano incluse tutte le superfici perimetralmente chiuse.*
- *La volontà del legislatore era di armonizzare e semplificare le norme, mentre con gli adeguamenti dei comuni all’attuale versione del RET si sta andando in direzione opposta, con un approccio totalmente contrario a quello auspicato;*
- *Vi sono altre normative statali (es. D.Lgs. 28/2011: +5%) che danno premi di cubatura, senza necessità di reperire altri standards; orbene, l’eventuale premialità di cubatura che si avrebbe considerando le nuove definizioni uniformi rispetto quelle dei vigenti strumenti urbanistici (per detrazione di scale, ascensori; diversa modalità di calcolo dell’altezza; mancato inserimento dello spessore dell’ultimo solaio), che tra l’altro potrebbe essere anche prossima a zero in alcuni comuni che adottano definizioni di parametri urbanistici simili a quelli del RET, può essere parimenti intesa come “obolo” per avere l’armonizzazione e la semplificazione di norme e definizioni;*
- *Un “ingessamento” delle procedure legato a questioni di recepimento degli ulteriori standards appare, oltre che non previsto dall’intesa 2016 (vedasi il già citato articolo 2 punto 4 della intesa del 20/10/2016, circa la invarianza delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti), poco logico, atteso che trattasi di quantità in percentuale irrilevante.*

Ribadendo, appare pertanto opportuno che vi debba essere un'azione chiarificatrice della regione Puglia, soprattutto volta ad allinearsi quanto più possibile al disposto delle definizioni uniche di cui al testo nazionale, eliminando la discrezionalità di cui alle specificazioni applicative in special modo relative ai punti 15 e 46, correggendo quindi le stesse nel senso innanzi esplicitato; ribadendo altresì la necessità, per i comuni che volessero adeguare il proprio regolamento edilizio, di attenersi in fase di redazione alle definizioni uniformi date dal RET.

Si auspica che tale chiarificazione regionale avvenga quanto prima, considerata la discrasia di applicazione delle definizioni urbanistiche da comune a comune e il caos che si è ingenerato sulle modalità di approvazione delle pratiche edilizie; confidando nella volontà dell'organo regionale di portare realmente a compimento quanto auspicato dal legislatore nell'accordo del 2016, circa la semplificazione e l'armonizzazione delle materie trattate."

E quindi, in conclusione, chiedendo conferma circa le seguenti interpretazioni:

1. Scale e ascensori non costituiscono cubatura, nei comuni che non hanno recepito il RET;
 2. Lo spessore dell'ultimo solaio non va computato nel calcolo della volumetria;
 3. Il RET va applicato interamente per tutti i suoi allegati, nonché per la prima e la seconda parte, e non solo per le definizioni uniformi;
 4. I comuni non possono modificare le definizioni uniformi, al di fuori della discrezionalità data dalle attuali specificazioni applicative.
- d) La regione Puglia, al fine di fornire i dovuti chiarimenti alle richieste pervenute da uffici comunali, associazioni di categoria e operatori del settore, produceva le note esplicative approvate con DGR n. 1550 del 2/8/2019, nelle quali trattava aspetti sulle definizioni uniformi 15 (superfici accessorie), 46 (volume edificabile), nonché sulle nn. 26-27-28-29 (altezze), e rispondeva di fatto (seppur parzialmente) alla nota del 02/05/2019, condividendo in sostanza l'interpretazione data dall'OIBA,

seppur con motivazioni diversamente articolate, sulle questioni riguardanti superfici accessorie e volume.

- e) A fortiori, vi è da segnalare la recente sentenza del TAR Puglia n. 58/2020 pubblicata il 21/1/2020, nella quale il giudice amministrativo ha stabilito che per i comuni che non hanno adeguato i propri regolamenti al RET, questo trova integrale applicazione sulle parti con esso incompatibile nonché, citando la suddetta circolare approvata con DGR n. 1550/2019, *“... Rientra nell’ambito delle determinazioni comunali, in base alla specificazione applicativa n. 46, l’individuazione, conformemente ai criteri di dimensionamento dei carichi insediativi urbanistici fissati dalla propria pianificazione, delle “superfici accessorie” ulteriori, non già comprese nell’elencazione puntuale sopra riportata, suscettibili di esclusione dal calcolo della volumetria ai fini edificabili in quanto non incidenti sul dimensionamento”.*, nonché sulla definizione uniforme n. 15 (superficie accessorie) del RET, è precisato che: *“non si configura alcuna incompatibilità tra le definizioni uniformi del RET e le disposizioni comunali, considerato peraltro che dette superfici accessorie di per sé non determinano – né determinavano in termini tecnico-architettonici e tipologici alcun carico urbanistico, segnatamente residenziale, e pertanto non hanno incidenza sul dimensionamento dei piani urbanistici comunali, in quanto non si caratterizzano come ambienti abitativi, coerentemente con i parametri del DM 1444/1968 e con la normativa statale e regionale in materia di igiene e sanità dell’edilizia.”*
- f) Come già anticipato nella predetta nota prot. 1469/2019 del 02/05/2019, la Commissione ha continuato a rilevare una serie di criticità, specie in materia di RET, riscontrate sia dai liberi professionisti operanti nel territorio provinciale, che dalle pubbliche Amministrazioni e dai relativi uffici tecnici, sempre legate all’art. 2 comma 4 della LR 11/2017 e alle specificazioni applicative degli articoli 15 e 46 del citato RET.
- g) Tale discrepanza di applicazione del RET è stata pertanto oggetto di specifica indagine della Commissione Edilizia e Territorio presso tutti i 42 comuni della provincia, sia per il tramite dei propri delegati territoriali sia mediante richiesta diretta agli uffici tecnici comunali, al fine di riscontrare principalmente quanto richiesto alla regione nella nota del 02/05/2019, ossia:

- Se scale e ascensori costituissero cubatura;
 - Se lo spessore dell'ultimo solaio andasse computato nel calcolo della volumetria;
 - Se il RET andasse applicato interamente per tutti i suoi allegati, nonché per la prima e la seconda parte, e non solo per le definizioni uniformi;
 - Se i comuni potessero modificare le definizioni uniformi, al di fuori della discrezionalità data dalle attuali specificazioni applicative.
 - Circa altre questioni derivate dai predetti quesiti (sottotetti, parcheggi, distanze) ed altre di interesse comune (cumulo bonus volumetrici, accertamento di conformità per piano casa).
- h) Da tale indagine, si è constatato che continuano a rimanere delle perplessità interpretative da parte dei comuni, e che le definizioni dei parametri urbanistici sono di fatto diverse uno dall'altro, contro il principio ispiratore del legislatore, stabilito nell'intesa Governo-Regioni-Comuni del 20/10/2016.

Ragion per cui, lo scrivente OIBA intende fornire, alla luce della disamina effettuata, le proprie interpretazioni in merito alle questioni di più considerevole impatto:

1. Scale e ascensori costituiscono cubatura, dopo l'entrata in vigore della DGR 2250/2017?

Si ritiene che scale e ascensori **NON** debbano costituire cubatura, come già chiarito nella circolare esplicativa della regione Puglia di cui alla DGR 1550/2019 del 02/08/2019, nonché come ribadito nella recente sentenza del TAR Puglia n. 58/2020 pubblicata il 21/1/2020, oltre che per i motivi esplicitati nella nota OIBA prot. 1469 del 02/05/2019, di cui si è riportato stralcio.

2. Lo spessore dell'ultimo solaio va computato nel calcolo della volumetria?

Si ritiene che lo stesso non vada computato, in quanto la definizione uniforme n. 26, non prevede tra le specificazioni applicative la possibilità di deroga da parte dei comuni. Circa

l'aumento di carico urbanistico per la minore altezza computata, si ribadisce quanto indicato precedentemente, ossia che il disposto dell'art. 2 punto 4 della intesa Governo-Regioni-Comuni del 20/10/2016, recepito anche nella DGR 2250/2017 e nella LR 11/2017, circa le definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti; esso andrebbe interpretato nel senso che "ope legis" non occorre preoccuparsi di calibrare le definizioni uniformi ai vigenti strumenti urbanistici. In caso contrario, verrebbe meno lo spirito del regolamento tipo.

3. Per i comuni non adeguati alla DGR 2250/2017, il RET va applicato interamente per tutti i suoi allegati, nonché per la prima e la seconda parte, oltre che per le definizioni uniformi?

Sì, come previsto dall'art. 2 comma 4 della LR 11/2017. Dei vecchi regolamenti edilizi, restano in vigore solo parti non esplicitate nel RET (quali ad esempio, gli artt. 67-68-73-74-75-76) o altre non trattate. Per cui, ad esempio, per ciò che concerne gli spazi interni agli edifici (cavedi, pozzi luce, chiostrine), vale unicamente l'art. 82 della DGR 2250/2017.

4. I comuni possono modificare le definizioni uniformi, tra cui ad esempio le altezze ai fini del calcolo della volumetria, al di fuori della discrezionalità data dalle attuali specificazioni applicative?

Assolutamente no, per i motivi di cui al precedente punto 2.

5. Le distanze tra i fabbricati si misurano in maniera frontale o radiale?

Alla luce della definizione n. 30 e della relativa specificazione applicativa, si ritiene che il riferimento per la misurazione sia quello indicato dal DM 1444/68, ossia considerando la distanza tra le prospicienti pareti e le pareti finestrate, per cui in maniera frontale, come espressamente indicato all'art. 9 del citato DM; ciò in virtù della ratio di garantire idonei requisiti igienico-sanitari, indicando tra l'altro lo stesso DM 1444/68, ad esempio, per le zone C) (art. 9 comma 3) un valore ben definito delle pareti che si fronteggino (quindi con chiaro

riferimento ai fronti dei fabbricati) per uno sviluppo superiore a 12 m. Si segnala nel merito, tra l'altro, la recente sentenza della Corte di Cassazione n. 10580/2019, nonché l'art. 2-bis del DPR 380/01 novellato dalla L. 55/2019 consente disposizioni derogatorie al DM 1444/68, per ambiti urbani consolidati, anche in termini di distanze tra fabbricati.

6. E' possibile cumulare la volumetria residua dei lotti edificatori con i bonus derivanti dall'ampliamento o dalla demolizione e ricostruzione di manufatti esistenti ex L.R. 14/09, nonché di norme nazionali sovraordinate?

Si ritiene che sia consentita la possibilità di sfruttamento di eventuale suscettività edificatoria residua di lotti edificabili, col bonus volumetrico derivante o dall'ampliamento o dalla demolizione e ricostruzione di un fabbricato esistente ex LR 14/09, nonché con normative nazionali sovraordinate (es.: D.Lgs. 28/2011: +5%).

L'interpretazione contraria, difatti, creerebbe sperequazione e disparità di trattamento con i casi di applicazione della sola LR 14/09. Difatti la suddetta norma è finalizzata al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente; per perseguire tale finalità, è consentita anche la deroga agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

Ragion per cui, si ritiene non possa essere soppresso il diritto edificatorio residuale del lotto urbanistico; ciò però alla condizione che l'intero intervento, nel caso di fusione delle volumetrie, debba rispettare le condizioni più restrittive delle due norme applicate (piano casa e NTA di PRG), in termini di distanze, parametri di superficie coperta, protocollo Itaca, etc..

Sull'argomento in questione, si evidenzia l'interpretazione favorevole, in tal senso, data dalla regione Lazio sin dal 2013.

7. E' possibile l'applicazione dell'art. 36 DPR 380/01 agli ampliamenti realizzati ai sensi dell'art. 3 della LR 14/09?

Considerato il disposto dell'art. 36 del DPR 380/01, che recita: *"..... il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda....."*, si ritiene possibile pertanto l'applicazione del citato articolo, nei soli casi di doppia conformità allo strumento urbanistico, ossia:

- L'intervento sia stato realizzato dopo l'entrata in vigore della LR 14/09;
- Siano state rispettate tutte le condizioni previste dagli artt. 3 e 5, e non si ricada nei casi di cui all'art. 6.

In particolare, dovranno essere rispettate, con le relative procedure, anche sanzionatorie sotto l'aspetto penale:

- Le distanze e le altezze previste dallo strumento urbanistico o, in mancanza, dal DM 1444/68
- La normativa antisismica
- La normativa in materia energetica
- Il reperimento dei parcheggi, degli standards e/o la relativa monetizzazione
- Le norme sul condominio negli edifici
- La coerenza architettonica, nonché eventuali convenzioni urbanistiche

Pertanto, solo in tali circostanziati casi (nel merito, vedasi la sentenza TAR Puglia (Le) n. 1949/2012 del 29/11/2012), si ritiene si possa applicare la procedura ex art. 36 DPR 380/01.

In conclusione, si ritiene necessario che, come previsto dall'art. 3 dell'accordo del 20/10/2016, gli enti preposti perseguano l'attività di monitoraggio, aggiornamento e semplificazione di norme e procedure, anche mediante eventuale modificazione, da parte della regione Puglia, dei provvedimenti normativi sopra riportati che hanno generato talune disuniformi interpretazioni.

Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Bari